Verwaltungsl... in Umrissen

Karl Theodor Ferdinand Michel von ...

VERWALTUNGSLEHRE

IN UMRISSEN

ZUNÄCHST FÜR DEN ACADEMISCHEN GEBRAUCH BESTIMMT.

VON

Ferdinand Michael

KARL THEODOR VON INAMA-STERNEGG.

INNSBRUCK.

VERLAG DER WAGNER'SCHEN UNIVERSITAETS-BUCHHANDLUNG.

1870.

Druck der Wagner'schen Buchdruckerei in Innsbruck.

Meinen hochverehrten Lehrern

und Freunden

Dr. J. von PÖZL,

Dr. C. G. von KAISER und Dr. W. H. RIEHL,

o. ö. Professoren und Mitgliedern der staatswirthschaftlichen Facultät

an der Ludwigs-Maximilians-Universität zu München.

VORWORT.

Die Polizeiwissenschaft hat im Laufe der letzten Jahrzehnte eine merkwürdige Veränderung erfahren. Während mit dem Ausbau des modernen Rechtsstaates ihr Objekt, die Polizei, immer mehr in ihre naturgemässen engern Schranken zurückgedrängt wurde, hat die sogenannte Polizeiwissenschaft einem innern Bedürfnisse folgend sich immer mehr erweitert; der Name deckt gegenwärtig so wenig mehr die Sache, dass es wohl Zeit sein dürfte, ihn aufzugeben.

Allerdings scheint es etwas gewagt zu sein, an die Stelle der „Polizeiwissenschaft" eine „Verwaltungslehre" zu setzen, theils weil dieser Ausdruck eine mehrfache Auffassung wirklich zulässt, theils auch, wie manche meinen, weil damit kein abgeschlossenes Wissensgebiet bezeichnet, also auch der Anschluss an die bisher übliche Gruppirung der Staatswissenschaften und des staatswissenschaftlichen Lehrplans an den deutschen Universitäten gar nicht oder nur sehr schwer möglich sei.

Es begegnen sich aber doch die verschiedenen Auffassungen der Verwaltung des Staates mehr oder minder in der Unterscheidung zwischen Verwaltung im weitern und engern Sinne (allgemeine und besondere oder innere Verwaltung), wie dieselbe im § 1 durchgeführt ist; ein Missverständniss über den Umfang der Lehre von der Verwaltung als selbständige Disciplin dürfte sich mit dieser Auffassung um so weniger ergeben, als eine Lehre von der

Verwaltung im weitern Sinne (allgemeine Staatsverwaltungslehre) sich wohl immer nur als zweiter Theil einer allgemeinen Staatslehre (neben allgemeiner Verfassungslehre) darstellen liesse. — Was aber den Inhalt der Verwaltungslehre anbetrifft, so ist derselbe durch die abgeschlossene Ausbildung der Lehren von der Rechtspflege und der Finanzwissenschaft einerseits, sowie der specifisch sogenannten Politik (Staatskunst) und der Militärwissenschaften anderseits wohl genügend begrenzt und auch in dieser Begrenzung wissenschaftlich zu begründen. Die stoffliche Erweiterung des Gebietes der bisherigen Polizeiwissenschaft ist aber um so weniger ein Tadel als dadurch nur manches noch gänzlich verwahrloste Feld des politischen Lebens einer systematischen wissenschaftlichen Behandlung definitiv zugewiesen wird. Die bisherige Gruppirung der staatswissenschaftlichen Lehre wird dadurch nicht verändert, sondern nur vervollständigt.

Wer übrigens mit dieser Disciplin der Staatswissenschaften einigermassen vertraut ist, und insbesondere als Universitätslehrer dieselbe näher zu behandeln Gelegenheit hat, der verlangt wohl keine besondere Rechtfertigung eines Versuchs, dieselbe für das Bedürfniss der studierenden Jugend entsprechend darzustellen.

Es ist bekannt, dass diese Disciplin kein Compendium besitzt, welches ohne Beziehung auf einen bestimmten Staat die allgemeinen Lehren in einer für das academische Studium geeigneten bündigen und verständlichen Weise vollständig umfasste.*

---

* Eben bei Beginn des Druckes erhalte ich das neue „Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts“ von Prof. Dr. v. Stein in Wien, welches gleichfalls als Grundlage für Vorlesungen dienen soll. Dass gerade der verdienstvolle Hauptvertreter der neuern Verwaltungslehre sich hiezu gedrängt fühlte, ist ein neuer Beweis von der Dringlichkeit des Bedürfnisses nach einem Lehrbuche.

Bei der vielseitigen Anregung, welche ich aus den schon ausführlich behandelten Partieen der Stein'schen „Verwaltungslehre“ erhalten habe, kann ich nur bedauern, dass eine Benützung des „Handbuchs“ an keiner Stelle meiner Schrift mehr möglich war. Ich hoffe übrigens, dass das Werk des Meisters die Arbeit des Jüngers nicht als entbehrlich oder gar überflüssig werde erscheinen lassen.

Darauf war denn auch hauptsächlich mein Bestreben gerichtet, und von diesem Gesichtspunkte vornehmlich geleitet, habe ich diese Bearbeitung mit steter Rücksicht auf den Studiengang an deutschen Hochschulen und auf das Bedürfniss der Studierenden unternommen und eingerichtet. Darum vermied ich alle Polemik, so sehr auch die bisherigen Schriften über Gegenstände der Verwaltungslehre dieselbe nicht selten herausfordern; darum unterliess ich auch eine ausführliche Angabe der Literatur und beschränkte mich ausschliesslich auf die Nachweisung solcher Werke, welche für das academische Studium geeignet oder wenigstens für einzelne Partieen als Ergänzung heranzuziehen sind.

Der Fachgenosse wird nichtsdestoweniger aus dem Werke entnehmen können, dass jede Uebereinstimmung mit den wissenschaftlichen Ergebnissen anderer Forscher immer das Resultat eigenen sorgfältigen Nachdenkens, weder aus blindem Nachbeten noch aus mangelnder Literaturkenntniss hervorgegangen ist. Beständiges Haschen nach Originalität war mir dabei eben so ferne als eine Scheu vor unbedingtem Anlehnen an Autoritäten, wo sie nach meiner Ueberzeugung das Beste geleistet haben. In welch reichem Masse diess vorzüglich von Mohl und Stein, für die dritte Abtheilung besonders von Rau und Roscher gilt, beweist wohl am besten fast jeder Paragraph meiner Verwaltungslehre. Möge es mir erlaubt sein, diesen Männern bei solchem Anlasse den Dank der wissenschaftlichen Welt für ihre Leistungen zu Füssen zu legen und mit einem Ehrenkranze unseres Altmeisters Rau frisches Grab zu schmücken!

Universität Innsbruck, Juli 1870.

Inama.

INHALT.

Erste Abtheilung.

Grundlagen der Staatsverwaltung.

Zweite Abtheilung.

Die Verwaltung des persönlichen Lebens.

Dritte Abtheilung.

Die Verwaltung des wirthschaftlichen Lebens.

Vierte Abtheilung.

Die Verwaltung des socialen Lebens.

ERSTE ABTHEILUNG.

Grundlagen der Staatsverwaltung.

I. Capitel. Einleitung.

§ 1. Begriff und Wesen der Verwaltung.

Der Begriff der Verwaltung ist aus dem Staatsbegriffe zu entwickeln.

Der Staat ist die höchste Form menschlicher Vereinigung für die Zwecke des Lebens. Er ist entstanden in Folge der gemeinsamen Lebensbedürfnisse der Menschen, welche die Ergänzung ihrer individuellen Unvollkommenheit, die Förderung ihrer gemeinsamen und den Schutz ihrer Sonderinteressen in ihm finden.

Der Staatszweck ist also das erste Moment für die Begriffsbestimmung des Staates.

Der Staat ist aber auch ein organisches Product; nicht blos eine Zusammenfassung vieler einzelner Individuen (atomistische Auffassung), sondern die Einheit eines in allen denkbaren Gesellschaftsformen gegliederten Volkes (gesellschaftliche Auffassung).

Daher ist das Volk (Nation, bürgerliche Gesellschaft) das zweite Hauptmoment des Staatsbegriffs.

Jede gesellschaftliche Organisation setzt nun die wechselseitige Anerkennung der in ihr vorhandenen Einzelexistenzen und der verschiedenen Gesellschaftsformen voraus; diese ist in der dem Menschen innewohnenden ethischen Grundlage gegeben, in der Erkenntniss und Achtung von Mein und Dein oder dem Rechte.

Das Recht aber bedarf zu seiner allgemeinen Anerkennung der Kraft des Vollzugs, welche nur im Staate gegeben sein kann.

Das Recht ist daher das dritte Hauptmoment des Staatsbegriffs.

Der Staat ist also die rechtlich organisirte Volksgemeinschaft zur höchsten Vollendung des menschlichen Daseins auf Erden (organischer oder gesellschaftlicher Rechtsstaat).*

Damit der Staat diese seine Aufgabe erfüllen kann, muss er vor Allem organisirt (physische Persönlichkeit) und er muss selbständig sein (geistige Persönlichkeit). Gebiet, Volk, Regierung sind die Grundlagen seiner physischen Persönlichkeit; Erkenntniss, Wille, Charakter, Recht und Moral sind die Grundlagen der geistigen. Das ist es, was wir zusammen die Verfassung des Staates nennen.

Indem dann dieser physische Organismus durch seine geistige Selbständigkeit thätig wird, entsteht im weitesten Sinne die Verwaltung, das Walten des Staates zur Erfüllung seiner Aufgaben.

Diese allgemeine Thätigkeit des Staates lässt sich aber zerlegen in Thätigkeiten zur Erhaltung und Sicherheit des Staates als solchen (äussere Politik, Finanzwirthschaft und Vertheidigungswesen) und solche, welche der Entwicklung des Volkes gewidmet sind. Und auch von dieser Thätigkeit muss noch eine Seite ausgeschieden werden, um zu dem allgemein angenommenen Begriffe der Verwaltung zu gelangen: die Sorge für die Aufrechthaltung des Rechts, als der allgemeinen Voraussetzung jeder Culturentwicklung, mag dasselbe wirklich verletzt oder blos streitig geworden sein (Rechtspflege).

Durch die Verwaltung i. e. S. erfüllt der Staat daher die ihm ausserhalb der Rechtspflege gestellten Aufgaben, welche der günstigen Entwicklung des bürgerlichen Lebens sowohl der Einzelnen als der Staatsgesellschaft zugewendet sind.

---

* Die weitere Ausführung und Entwicklung dieses Begriffs habe ich in einer Abhandlung „über Inhalt und Grenzen des Staatslebens“ zu geben versucht. (Deutsche Vierteljahrschrift 1867. 3. Heft.)

Die Staatsverwaltung ist demnach ihrem Wesen nach eine Thätigkeit für das Volk und wegen des Volkes; sie ist ihren Zwecken entsprechend (welche mit den Staatszwecken identisch sind) eine überwachende und ergänzende Thätigkeit, welche ihre Schranke in der Verfassung als dem Ausdrucke der Staatszwecke findet. Innerhalb ihres Wirkungsgebietes aber ist sie überall gefordert; ihren Inhalt empfängt sie daher von dem vielgestaltigen, wechselvollen Leben des Volkes.

§ 2. Wissenschaft der Verwaltung.

Die Verwaltungslehre ist ein Zweig der Staatswissenschaft. Diese kann in zwei Hauptgruppen geschieden werden, von denen die eine die Gesammtheit der Verfassungslehren, die andere die der Verwaltungslehren (im weitesten Sinne der obigen Definition, § 1) enthält.

Diese letzteren sind im Einzelnen:

1. die Lehre von der äussern Politik;
2. die Finanzwissenschaft;
3. die Militärwissenschaft;

Diese drei Disciplinen behandeln die Theorie der Erhaltung und Sicherung des Staates als solchen.

4. Die Lehre von der Rechtspflege, welche die Grundsätze entwickelt, nach welchen der Staat für Aufrechthaltung des bestehenden Rechtszustandes innerhalb seiner Grenzen sorgt.

5. Die Lehre von der Staatsverwaltung i. e. S. (auch innere Verwaltungslehre genannt), welche demnach auf die Kenntniss der Staatsaufgaben und der Mittel zu ihrer Erfüllung gerichtet ist, so weit dieselben nicht in den andern Disciplinen besonders behandelt werden.

In der Verwaltungslehre lassen sich drei Momente unterscheiden:

Das juristische, das polizeiliche und das politische, welche bei jeder Verwaltungsthätigkeit sich finden und desshalb auch in der Theorie der Staatsverwaltung untrennbar neben einander bestehen müssen. Sie werden aber auch selbständig wissenschaftlich behandelt in

allgemeinem Staatsrecht,

Polizeiwissenschaft,

Staatspflege (auch Staatskunst, innere Politik).*

Die in diesen drei Disciplinen behandelten Funktionen des Staatslebens sind zusammen eben die Verwaltung; sie sind gleich in Bezug auf ihren Zweck, verschieden nur, insoferne sie die der Staatsverwaltung zu Gebote stehenden Mittel bezeichnen. Das Staatsrecht will die Erreichung der Verwaltungsaufgaben durch Herstellung eines geordneten Rechtszustandes zwischen Staatsgewalt und Staatsbürgern; die Polizei durch Sicherung des zu Recht Bestehenden vor Gefährdung und Verletzung, nöthigenfalls mit Anwendung obrigkeitlichen Zwanges; die Staatspflege verfolgt dasselbe Ziel mit Anwendung aller übrigen erlaubten und ihr zu Gebote stehenden materiellen und moralischen Mittel.

Ihre Prinzipien schöpft die Verwaltungslehre aus dem allgemeinen Staatsbegriffe; es sind dieselben, nach welchen der Staat selbst besteht und sich weiter bildet: das Recht, die Moral (beide in ihrem letzten Grunde identisch), der Staatszweck (in seiner Vielseitigkeit). Alle führen auf ein oberstes, höchstes Prinzip, die Cultur, zurück.

Ihr materieller Inhalt ist das Leben; sowohl das persönliche als das gesellschaftliche Leben in seiner materiellen und seiner geistigen Richtung. (Persönliches, — wirthschaftliches, — sociales Leben.)

§ 3. Geschichte der Verwaltung.

Die Geschichte des Staatsbegriffs ist die Grundlage für eine Geschichte der Verwaltung; denn der Staat hat verschiedene Aufgaben je nach der Auffassung des Volkes und des Zeitalters; die Verwaltung aber muss diese Aufgaben lösen.

A. Der antike griechische Staat.

Die Staatsidee zeigt trotz der Verschiedenheiten der Verfassung in den einzelnen Republiken eine gleichartige, geistige Ent-

* Diese Disciplinen enthalten in der Regel auch Theile der Verfassungslehren, welche natürlich bei dieser Zusammenfassung zur Verwaltungslehre ebenso ausgeschieden werden müssen, wie diejenigen, welche den übrigen allgemeinen Verwaltungslehren (wie Justiz-, Finanzverwaltung) zugehören.

wicklung nicht nur bei den verschiedenen Stämmen, sondern sogar in den verschiedenen Zeitaltern.

Der Staat ist eine Einrichtung, gesetzt über eine Summe von Menschen, und ist sich selbst Zweck und Aufgabe; er hat keine Aufgabe gegenüber dem Einzelnen, weil dieser im Staate aufgehen muss.

Der schroffste Ausdruck dieser Staatsidee ist in den wenigen Gesetzen der Spartaner enthalten. Gemässigter schon tritt sie bei Zaleukos und Charondas auf; Solon führte das Recht (die Rechtssicherung des Ganzen) als politisches Prinzip in die Verfassung ein. Das Recht der freien Persönlichkeit kommt auch durch ihn nicht zur Anerkennung.

Diesen nur das Interesse des Ganzen berücksichtigenden, zwingenden Charakter hatte auch die Staatsverwaltung. Das Staatsinteresse rechtfertigte sowohl auf dem Gebiete der Polizei (Sorge für Sicherheit und Gesetzmässigkeit), als der Staatspflege (Sorge für Wohlbefinden und Anstand, *εὐκοσμία*) unbedingten Zwang auf die Einzelnen.

B. Der römische Staat.

Im römischen Staate wurde die griechische Staatsidee aufgegriffen und cosmopolitisch gestaltet; Rom sollte das unabweisbare Bedürfniss für die Erde sein. Die herrschsüchtige äussere Politik fand in einer gebieterischen innern ihr Spiegelbild. Diese Gewaltherrschaft nach Innen erforderte als bestes und einfachstes Mittel — die Uniformität.

Die gemeinschaftlichen Grundprinzipien der Verwaltung im griechischen und römischen Staate erklären sich aus ihrer gemeinsamen Grundanschauung vom Staate.

C. Der christlich-feudale Staat (als Prototyp des Mittelalters).

Nach dem völligen Untergange der antiken Staatswesen erstand in ihm eine Erstlingsschöpfung neuer Culturvölker.

Der Staatsbegriff in unserem Sinne mangelte ursprünglich gänzlich; die Staatsgewalt beruhte theils auf der Hierarchie, theils auf dem Privatrechte. Da war natürlich kein allumfassender Schutz

des Staates, keine rechtliche Organisation der Gesellschaft, überhaupt keine Leistungsfähigkeit des Staates möglich.

Die Thätigkeiten der Staatsverwaltung hatten im Mittelalter die Lehens- und Gutsherren, oder die Genossenschaften (Gemeinden) übernommen. Dass sie nicht Unwesentliches leisteten, beweisen z. B. die Weisthümer. Aber die Verwaltung beruhte auf Herkommen oder Privatwillkür; administrative Gesetze fehlen.

Die Anfänge administrativer Gesetzgebung durch den Staat fallen zusammen mit den Anfängen des Absolutismus, der wieder mit dem Eindringen des römischen Rechts, der humanistischen Studien und der griechischen Staatsphilosophie zusammenfällt.

D. Der Polizeistaat.

Mit dem Beginne der neuern Zeit entstand auch der absolute (unumschränkte) Staat, der mit Beziehung auf die Verwaltung Polizeistaat heisst. Nach seinem Grundgedanken ist der Staat dazu da, um durch die in ihm vereinigte Macht in geistiger und materieller Beziehung die Wohlfahrt aller Staatsangehörigen herbeizuführen. Er ist die erste Grundform eines modernen Staates, in welchem die Geltung des Individuums **und** die selbständige Gewalt des Staates zum Ausdrucke gelangen. Er ist also ein ethischer Fortschritt gegenüber der antiken, ein politischer gegenüber der mittelalterlichen Staatsidee.

Aber es lag im Geiste des Absolutismus, stets zwingend aufzutreten, und so blieb auch die Verwaltung des Polizeistaates eine gewaltsame; wo das „gemeine Beste“ es erheischte, wurde die freie Wahl und Selbstbestimmung der Staatsangehörigen unterdrückt; Jeder sollte nach den Ideen der Regierung glücklich werden. Die Ziele des modernen Staates sind daher grossentheils schon erkannt, aber nicht die erlaubten Mittel. Es fehlte noch das Recht als Grundlage und Schranke der Verwaltung.

E. Der Rechtsstaat.

Gerade der Zwang des Polizeistaates erzeugte die Reaction, welche als Ausgangspunkt die natürliche Freiheit der Menschen nahm. Der Staat soll nicht diese Freiheit des Einzelnen aufheben, um den Fortschritt des Ganzen zu erzielen, sondern er soll die

freie Leistungsfähigkeit des Einzelnen und der Gesellschaft steigern durch Ordnung. Diese beruht in der strengen Abgrenzung der Rechtssphäre des Individuums sowohl, als der Gesellschaft und des Staates selbst durch die Gesetzgebung.

In Bezug auf die Zweckbestimmung des Staates besteht die Verschiedenheit des Polizeistaates und des Rechtsstaates nur in der besondern Betonung des Rechtszwecks neben dem Wohlfahrtszwecke; wohl aber ist damit eine lokale Veränderung in der Auffassung von den erlaubten Mitteln des Staates zur Erfüllung seiner wesentlichen Aufgaben eingetreten und damit eine gründliche Veränderung der Verwaltung angebahnt. Denn das Prinzip der freien Selbstbestimmung des Einzelnen und der Gesellschaftsformen (Autonomie und Selbstverwaltung) kann erst jetzt zum Durchbruche gelangen.

Die Wissenschaft ging mit dieser wechselnden Auffassung des Staates gleichen Schritt. Ihre Anfänge beginnen mit den Anfängen des modernen Staatslebens, an dessen Kräftigung sie einen hervorragenden Antheil hatte. Während der ganzen Periode des Polizeistaates behielt die Verwaltungswissenschaft einen dem praktischen Leben gegenüber idealen Charakter (Eudämonismus).

Die Hauptvertreter dieser Epoche sind: Hugo Grotius, Pufendorf, Wolf, Thomasius (zugleich die Begründer des Naturrechts). Justi, Sonnenfels (die Gründer der Polizeiwissenschaft).

Der gegenwärtigen Auffassung der Verwaltung haben vorgearbeitet: Fischer, Berg, Jacob, Behr, Zimmermann.

Vollständig der Gegenwart angehörig und zum Studium der Verwaltungslehre geeignet sind:

Mohl R. v. Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bände. 3. Aufl.* 1866.

Pözl Grundriss zu Vorlesungen über Polizei. 1866. Mit besonderer Beziehung auf Baiern.

Stein L. v. Verwaltungslehre. (Bis jetzt 7 Bände. 1865 ff.)

Stein Handbuch der Verwaltungslehre. 1870.

Gerstner L. J. Die Grundlehren der Staatsverwaltung. I. Band. Einleitung. 1862.

---

* Aber nur diese.

Ausserdem können zum Studium die Lehrbücher des allgemeinen Staatsrechtes von Bluntschli, Hodler, die Schriften über Politik und allgemeine Staatslehre von Ahrens, Escher, Fröbel, Held, Rödinger, Roller, Walter, sowie zum Nachschlagen das Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater benützt werden.

II. Capitel. Die Prinzipien der Staatsverwaltung.*

§ 4. Das Rechtsprinzip.

Die letzte Ursache des staatlichen Daseins ist seine Nothwendigkeit für die Culturentwicklung. Diese ist seine fundamentale Aufgabe und sein ganzes Leben muss daher dem Culturzwecke gewidmet sein.

Um mit dieser Aufgabe nie in Widerspruch zu gerathen, bedarf der Staat für seine Thätigkeit überhaupt gewisser Prinzipien.

Die Cultur ist aber bedingt von dem geordneten Zusammenleben der Menschen; die Ordnung des gesellschaftlichen Lebens ist das Recht (natürliches Recht). Die staatliche Aussprache des Rechts ist das Rechtsgesetz. Das nicht ausgesprochene Recht ist die Sittlichkeit (Sitte, Moral, Sittengesetz).

Recht und Moral sind also in ihrem letzten Grunde identisch und bilden zusammen das oberste Prinzip der Staatsverwaltung.

Das Rechtsprinzip verlangt, dass die Verwaltung nichts thue, wodurch die bestehende (öffentliche oder private) Rechtsordnung verletzt würde, weil sie damit die gesellschaftliche Ordnung und die von ihr bedingte Culturentwicklung stören, also dem Wesen des Staates und ihrem eigenen untreu würde.

Wo daher im öffentlichen Interesse eine Aufhebung wohlerworbener Privatrechte oder individueller öffentlicher Rechte nothwendig ist (wie dies z. B. bei der Zwangsenteignung oder der Sicherheitshaft der Fall ist), bedarf es gleichfalls eines Gesetzes, welches entweder im Voraus (in Fällen des öffentlichen Nutzens)

* Hierüber sehr ausführlich: Holtzendorff, Die Prinzipien der Politik. 1869.

oder nachträglich (bei öffentlichem Nothstande) diese Thätigkeit der Verwaltung rechtfertigt.

Die Consequenzen dieses Prinzips sind:

1. Die Verwaltung muss unbedingt thun, was ein Gesetz positiv gebietet, unbedingt unterlassen, was es verbietet.

2. Die Rücksicht auf den concreten Staatszweck darf nur in den Fällen massgebend sein, in welchen das Gesetz die Vornahme oder Unterlassung einer Handlung gestattet.

3. Immer aber soll sie aus dem Geiste der Gesetze die Richtschnur ihres Handelns entnehmen.

§ 5. Das Moralprinzip.

Die Legalität ist für eine erfolgreiche Thätigkeit der Verwaltung ungenügend. Denn:

1. sind nicht alle Lebensverhältnisse, welche sie berührt und auf welche sie einwirkt, ausgesprochene Rechtsverhältnisse;

2. sind die den Gesetzen zu Grunde liegenden Verhältnisse und Anschauungen veränderlich;

3. fällt die grosse Mehrzahl ihrer Thätigkeiten in den Rahmen der gestaltenden Gesetze, welche also nur die Endpunkte oder Grenzen der administrativen Wirksamkeit, nicht ihre Thätigkeit im Einzelnen vorschreiben.

Da aber Sittlichkeit und Recht in ihrem letzten Grunde identisch und zur Culturentwicklung der Gesellschaft gleich nothwendig sind (§ 4), so muss die Verwaltung gleiche Achtung vor dem Sittengesetze wie vor dem Rechtsgesetze haben.

Das Moralprinzip verlangt daher, dass die Verwaltung nichts thue, was die sittlichen Anschauungen des Volkes verletzt und nichts unterlasse, was das Sittengesetz gebietet.

Es erwächst demnach für die Verwaltung eine negative und eine positive Verpflichtung aus dem Sittengesetze:

Die negative Verpflichtung besteht darin, dass die Verwaltung weder positiv unsittliche Ziele, noch erlaubte Ziele durch unsittliche Mittel verfolge.

Die positive Verpflichtung besteht in der Anerkennung und Durchführung der Sittengesetze, indem die Verwaltung dem

sittlichen Impulse sowohl bezüglich der von ihr vorzunehmenden gesetzmässigen Handlungen, als auch bezüglich der Weiterbildung des gesetzlichen Zustandes folgt, so weit dies ihre Aufgabe ist.

Damit dient sie nicht nur am besten ihrer Aufgabe, die Staatszwecke zu befördern, sondern wirkt auch auf Verstärkung und Verallgemeinerung des Sittengesetzes selbst und führt auch das Recht seinem Ideal, der Identität mit der Sittlichkeit im Staate immer mehr entgegen.

§ 6. Das Zweckprinzip.

Recht und Sittlichkeit sind die allgemeinen Voraussetzungen der Culturentwicklung und damit des Staatslebens; sie sind seine Fundamente. Daher bilden sie Prinzipien, welche die Thätigkeit der Verwaltung zunächst formal bestimmen und die Freiheit ihrer Entschliessung beschränken.

Die materielle Richtung erhält die Verwaltung erst durch die concreten Aufgaben, welche sie für das Leben zu erfüllen hat. Diese sind so mannigfaltig wie das Leben selbst; ihre Summe bildet die *realen Staatszwecke*, welche also als drittes Prinzip der Verwaltung erscheinen, während der *ideale Staatszweck* (Culturzweck) die abstract gedachte Bestimmung und Aufgabe des Staates ausdrückt und so die einzelnen Prinzipien zum höchsten Prinzipe alles Staatslebens harmonisch vereinigt.

Das Zweckprinzip verlangt demnach, dass die Verwaltung nichts thue, was den erkannten Staatszwecken entgegenwirkt, und nichts unterlasse, was dieselben zu fördern vermag.

Als Consequenz dieses Prinzips ergibt sich:

1. dass die Verwaltung nicht nur keine Thätigkeit entfalten darf, welche in Beziehung auf ihren Zweck in Widerspruch mit den übrigen steht, sondern

2. dass sie auch zur Erreichung eines anerkannten Staatszweckes kein Mittel anwenden darf, welches, indem es dem einen Staatszwecke dient, einen andern verletzen würde;

3. dass sie weder eine planlose, noch eine gleichgültige Thätigkeit verfolgen darf, sondern sich des zu fördernden Zweckes auch stets bewusst sein muss.

Die richtige Erkenntniss der realen Staatszwecke gehört zu den schwierigsten Aufgaben des Staatsmannes, da sie, aus dem Leben hervorgehend, nach Zeit und Volk verschieden sein können. Sie muss gewonnen werden:

1. durch logische Schlussfolgerung aus dem philosophisch und historisch festgestellten idealen Staatszwecke;

2. aus dem nationalen Bewusstsein des Volkes;

3. aus dem Zeitgeiste, als dem Ausdrucke der herrschenden Culturideen.

Für die Gegenwart kann zwischen den Völkern Europa's eine ziemliche Uebereinstimmung der Anschauungen über die realen Staatszwecke angenommen werden.

Darnach lassen sich dieselben nach drei Hauptgesichtspunkten zusammenfassen, welche auch die Grundbeziehungen der Verwaltung zu den Objekten ihrer Thätigkeit enthalten.*

1. Der (nationale) Machtzweck des Staates, der aus der Nothwendigkeit des Staates für die Culturentwicklung, und aus dem Selbstbewusstsein der Volksgemeinschaft (Nation) hervorgeht, und sein Verhalten gegenüber andern Völkern bestimmt;

2. der (individuelle) Freiheitszweck, welcher seine Wurzel im Selbstbewusstsein der individuellen Persönlichkeit hat, und die Beziehungen der Gesammtheit zu dem Einzelnen bestimmt;

3. der (gesellschaftliche) Culturzweck im engern Sinne, welcher in den Wechselbeziehungen und gemeinsamen Interessen einerseits zwischen den Theilen des Staatsvolks, anderseits zwischen der menschlichen Gesellschaft überhaupt begründet ist, und das Verhalten des Staates (also auch der Verwaltung) zu den Interessengegensätzen der in ihm vorhandenen Gesellschaftskreise, sowie gegenüber den cosmopolitischen Gesellschaftsinteressen bestimmt, bei welchen er als organisirter Theil der menschlichen Gesellschaft unmittelbar betheiligt ist.**

---

* Vgl. die Rede von Thiers im gesetzgebenden Körper zu Paris (Jänner 1870): Jede Nation hat drei grosse Angelegenheiten: 1. die Freiheit, 2. ihre Grösse, 3. ihr materielles Gedeihen.

** Das Verdienst, die realen Staatszwecke mit grosser Klarheit und Schärfe bestimmt und entwickelt zu haben, gebührt unstreitig dem schon erwähnten Werke Holtzendorffs.

III. Capitel. Das Recht der Staatsverwaltung.

§ 7. Die Verwaltungsgesetzgebung.

Das Recht der Staatsverwaltung oder die Berechtigung ihrer Thätigkeit liegt im Allgemeinen schon in dem Rechtsprinzipe der Verwaltung ausgesprochen.

Damit sind der Verwaltung aber nur die allgemeinen Schranken gezogen, welche ebenso für die Verfassung des Staates gelten; denn auch diese darf in ihren Einzelheiten nicht die das Ganze beherrschende Rechtsidee des Staates verletzen.

Die Summe von Verwaltungsthätigkeiten, welche innerhalb des Rechtsprinzips zulässig sind, muss aber auch wieder rechtlich begründet und geordnet sein. (Idee des Rechtsstaats.)

Hier sind es vor Allem die Verfassungsgesetze, welche die Grundlage des Verwaltungsrechtes bilden. Sie stehen nach Form und Inhalt ausserhalb der Verwaltungslehre, müssen vielmehr von ihr vorausgesetzt werden.

Weiter als es die Verfassung eines Staates zulässt, kann demnach das Recht der Verwaltung nicht gehen. (Daher der Begriff des verfassungsmässigen Verwaltungsrechts.)

Nach seinem Inhalte (materielles Recht) wird das Verwaltungsrecht bestimmt durch die Verwaltungsaufgaben, das heisst nach den Lebensverhältnissen, welche eine Thätigkeit der Verwaltung und damit eine rechtliche Regelung nothwendig machen. Da nun die Kenntniss dieser Verwaltungsaufgaben Gegenstand der Verwaltungslehre ist, so ist es auch der ganze Inhalt des Verwaltungsrechtes, und es begründet hiebei keinen Unterschied, welche Organe zur Aussprache dieses Rechts und zu seiner Durchführung berufen sind.

Nach seiner Form ist das Verwaltungsrecht

1. Verwaltungsgesetz, soferne es durch die obersten Organe des Staates (Verfassungsorganismus, gesetzgebende Gewalt) ausgesprochen wird.

2. Eigenes Recht der besondern Verwaltungsorgane, welches allerdings auch wieder aus dem Rechte der Gesammtheit, dem Verfassungsrechte abgeleitet werden muss.

Obwohl nun das Gesetzgebungsrecht im Ganzen in den Kreis der Verfassungslehren gehört, weil es die Willensäusserung der Staatspersönlichkeit enthält, so ist es doch auch für die Verwaltung durchaus nicht gleichgültig, in welche Form das Verwaltungsrecht im einzelnen Falle gekleidet ist.

Die Verwaltungslehre hat daher auch die nothwendigerweise durch Gesetze zu regelnden Fälle zu bezeichnen. Diese ergeben sich aus dem Zusammenhalte des Verfassungsrechts mit dem materiellen Rechte der Verwaltung und lassen sich auf folgende Grundsätze zurückführen.

1. Ein Verwaltungsgesetz ist nothwendig, wenn über ein bestehendes Rechtsverhältniss etwas neues, ausdehnend oder beschränkend, bestimmt werden soll.

2. Nur ein Gesetz darf eine Strafandrohung enthalten.

3. Nur durch Gesetz darf ein anderes authentisch erklärt oder aufgehoben werden.

4. Ein Verwaltungsgesetz ist nothwendig, so oft für den ganzen Staat eine zwingende Norm gegeben werden soll.

5. Ein Verwaltungsgesetz ist nothwendig, so oft überhaupt durch eine Anordnung grosse, weite Kreise berührende Interessen betroffen oder neue begründet werden.*

In allen andern Fällen kann das eigene Recht der besondern Verwaltungsorgane ausreichen.

§ 8. Das Verordnungsrecht.

Der Verwaltung i. A. als der Thätigkeit des Staates muss der Wille des Staates vorausgehen. Die Willensäusserung der Staatspersönlichkeit ist aber das Gesetz (§ 7); insoweit dieser Wille auf eine Verwaltungsaufgabe gerichtet ist, — Verwaltungsgesetz. So sehr es nun auch im Wesen der Staatsaufgabe liegt, allen Lebensverhältnissen eine rechtliche Ordnung durch das Gesetz geben zu wollen, so ist es doch eben so richtig, dass der Staat alle seine Aufgaben mit den Gesetzen allein nicht erfüllen kann. Denn:

* In dieser Vollständigkeit hat die Nothwendigkeit der Verwaltungs- (Polizei-) Gesetze zuerst R. v. Mohl Polizeiwiss. I. pag. 45 ff. entwickelt.

1. kann das Gesetz in vielen Fällen (besonders bei Specialgesetzen) die rechtlichen Grundsätze einer bestimmten Verwaltungsthätigkeit zwar vollständig feststellen, nicht aber zugleich die **Art** und Weise, wie es am zweckmässigsten im Leben ausgeführt werde;

2. in vielen andern Fällen (besonders bei allgemeineren Gesetzen) kann das Gesetz nicht einmal so weit gehen, sondern das Recht nur in grossen Zügen und prinzipiell bestimmen, nicht aber auch alle rechtlichen Consequenzen ziehen, welche sich für das örtlich und zeitlich verschiedenartig gestaltete Bedürfniss des Lebens ergeben.

Die Organe der Staatsverwaltung bedürfen daher eines eigenen Rechts (§ 7), um die Gesetze auszuführen, und zu ergänzen.

1. Zur Ausführung eines Gesetzes, welches der Staatsverwaltung etwas gebietet oder verbietet, bedürfen die Verwaltungsorgane des Rechtes der Vollzugsvorschrift. Dies besteht darin, dass die oberste Verwaltungsbehörde allgemeine, die niederen immer für ihre untergebenen Organe verbindende Vorschriften erlassen dürfen, wie das Gesetz gehandhabt werden solle, um die von demselben beabsichtigte Wirkung zu erreichen. Die Vollzugsvorschrift kann also nur eine Unterweisung sein, welche die vorgesetzte Verwaltungsbehörde ertheilt, und wozu sie das Recht aus den organisatorischen Gesetzen ableitet. (Verordnungsrecht vom Gesichtspunkte der Vollziehung.)

2. Zur Ausführung eines Gesetzes, welches der Staatsverwaltung etwas gestattet, bedürfen die Verwaltungsorgane des Rechtes der Verordnung. Dieses besteht in der selbständigen Aussprache eines Rechtswillens durch die Verwaltungsorgane, in Bezug auf diejenigen Lebensverhältnisse und Thätigkeiten, welche das Gesetz wegen ihrer Mannigfaltigkeit im Staate nur prinzipiell regeln konnte und wollte. Die Verordnung ist daher eine Ergänzung des Gesetzes, zur Herstellung eines vollkommen geordneten verfassungsmässigen Rechtszustandes in der Verwaltung nothwendig; darum kann das Verordnungsrecht nur aus einem gesetzlichen Vorbehalte abgeleitet werden, welcher in dem zu ergänzenden Gesetze ausgesprochen sein muss. (Verordnungsrecht vom Gesichtspunkte der Verwaltung.)

Nur wo Verwaltungsthätigkeit gefordert ist, ohne dass die

dieselbe in Anspruch nehmenden Verhältnisse irgend eine gesetzliche Regelung erfahren haben, ist ein Verordnungsrecht anzunehmen, welches sich nicht auf einen solchen Vorbehalt stützt. (Nothverordnungsrecht.) Dasselbe muss aber durch spätere Acte der Gesetzgebung, entweder durch Erhebung der Verordnung zum Gesetze, oder durch Erlassung eines Gesetzes mit ausdrücklicher Aufrechterhaltung der Verordnung in die allgemeine Ordnung des Verwaltungsrechts wieder zurückgeführt werden.

Das Verordnungsrecht muss allen Verwaltungsorganen, jedem für seinen Wirkungskreis zustehen. Doch wird gewöhnlich nur das Recht der obersten Staatsverwaltungsbehörde, des Ministeriums Verordnungsrecht, das der niederen Verwaltungsorgane Verfügungsrecht genannt.

Damit nun die Harmonie des Verwaltungsrechts und seine Uebereinstimmung mit dem Rechte des Staates überhaupt stets erhalten bleibt, sind dem Verordnungsrechte Schranken gezogen hinsichtlich des Gegenstandes und der Zuständigkeit.

Gegenstand der Verordnung (oder Verfügung) kann nur sein, was das Gesetz als solchen dadurch erklärt, dass es einen Vorbehalt der Verordnung ausspricht (dass es für einen bestimmten Gegenstand die Zulässigkeit einer Verordnung erklärt). Es können sowohl Verordnungen, als Verfügungen, alternativ oder cumulativ vorbehalten sein. Ebenso können Vorbehalte mit mehrfacher Zuständigkeitsbezeichnung gemacht werden. Nicht minder sind mittelbare Vorbehalte zulässig (in welchen der Verordnung gestattet wird, einen Verfügungsvorbehalt zu machen).

Die rechtlichen Wirkungen des Vorbehalts sind:

1. das Ermessen des zuständigen Verwaltungsorganes zur Erlassung einer Verordnung (Verfügung), nicht die Pflicht hiezu;

2. die Begründung der Zuständigkeit;

3. der Ausschluss jedes andern Organs von der Uebung gleicher Befugniss;

4. die prinzipielle Unterstellung des Gegenstands der erlaubten Verordnung unter das vorbehaltende Gesetz;

5. die Verneinung des Rechts der Verwaltungsbehörde den Gegenstand der vorbehaltenen Verordnung prinzipiell zu regeln.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsorgane muss im Gesetze geregelt sein:

1. nach dem nur örtlichen oder allgemeineren Charakter des Gegenstands;

2. nach dem Grade der Wichtigkeit desselben;

3. nach dem Bedürfnisse der Ordnung und Repression.

Die vom Gesetze ausgesprochene Zuständigkeit schliesst die Uebertragbarkeit des Verordnungs- (Verfügungs-) Rechts durch die einzelnen Verwaltungsorgane aus.

Die Rechtverbindlichkeit der Verordnungen und Verfügungen hängt von ihrer vorschriftsmässigen öffentlichen Bekanntmachung ab.

Das Recht der Verordnung oder Verfügung schliesst auch das Recht der beliebigen Wiederaufhebung für die erlassenden Organe in sich.

Einen Theil des Verordnungsrechts bildet das Recht der Polizeivorschrift (Polizeiverordnung, P.Verfügung), das heisst jener Anordnungen der Verwaltungsorgane, deren Nichtbefolgung eine Polizeistrafe nach sich zieht. Nach dem Grundsatze nulla poena sine lege können Verordnungen keine Strafe androhen, sondern nur auf die im Gesetze gedrohte Strafe hinweisen (§ 7); Polizeivorschriften müssen sich daher ebenso an das Gesetz (Polizeistrafgesetz) anschliessen, wie alle Verordnungen.

Gegenstand der Polizeivorschrift können daher nur gesetzlich als strafbar bezeichnete öffentliche Ordnungsgefährdungen oder Störungen sein; soferne im Gesetze selbst der zur Strafbarkeit nothwendige objektive Thatbestand festgestellt ist, kann kein Recht der Polizeivorschrift bestehen; nur soferne das Gesetz blos Strafdrohungen für ganze Kategorien polizeilicher Gegenstände enthält und den Vorbehalt beifügt, dass der betreffende Gegenstand durch Verordnung oder Polizeivorschrift geregelt werden dürfe, tritt nach Massgabe des Vorbehalts, das Recht derselben ein; denn keine Strafandrohung kann ohne bestimmte und klare Thatbestandsbeschreibung wirksam sein.*

* Sehr klar und erschöpfend ist hierüber: St. v. Stengel Das System der vorbehaltenen Polizeivorschriften in der Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege des Königr. Baiern. VIII. 310 ff.

Das Verordnungsrecht in seinem ganzen Umfange ist also das eigene, selbständige Recht der Verwaltung, beziehungsweise ihrer Organe.

Die Vollzugsvorschrift ist nur eine Seite des Rechtes des Verwaltungsorganismus. Daher ist auch der Inhalt der Vollzugsvorschrift kein Recht, sondern nur eine Norm für die Ausführung des Rechts, während die Verordnung ein allgemein verbindliches Recht enthält, welches die vom Gesetze geschaffene Rechtsgrundlage zu ergänzen bestimmt ist.

§ 9. Das Zwangsrecht.

Damit die Verwaltung ihren Aufgaben zu jeder Zeit und unter jeder Bedingung genügen könne, muss ihr das Recht zustehen, den etwa vorhandenen Widerstand zu beseitigen. Soferne dieser in dem Willen des Einzelnen oder einer Gesellschaft im Staate begründet ist, heisst dieses Recht das Zwangsrecht. Gegen natürliche Verhältnisse gibt es keinen Zwang und daher kein Zwangsrecht in diesem Sinne. (Stein.)

Dasselbe ist also ein integrirender Bestandtheil des ganzen Rechts der Verwaltung, mag dies auf einem Gesetze beruhen oder eigens Recht der Verwaltungsorgane sein. Darum gelten auch prinzipiell dieselben Grundsätze, welche für die Thätigkeit der Verwaltung überhaupt aufgestellt werden müssen (§ 4—8), für ihr zwangsweises Handeln.*

Die eigenthümliche Natur des Zwanges als eines unmittelbaren Eingriffs in die individuelle Freiheit rechtfertigt aber ein näheres Eingehen in die Grundsätze des Zwangsrechts.

Der Zwang lässt sich scheiden in einen moralischen und einen physischen Zwang. Als Formen des erstern erscheinen der Befehl und die Drohung einer bestimmten Rechtsfolge, besonders auch die Strafdrohung. Diese Zwangsformen haben aber nichts Eigenthüm-

* Es ist dabei ohne wesentliche Bedeutung, dass das Zwangsrecht gewöhnlich von dem übrigen Rechte der Staatsverwaltung äusserlich geschieden erscheint, indem für dasselbe besondere Behörden, die Polizeiorgane bestehen. Die innere Einheit beider Rechtsgebiete wird dadurch nicht berührt. Vgl. auch Stein I. pag. 320.

liches, da das Recht überhaupt einen moralischen Zwang der Anerkennung enthält.

Das eigentliche (physische) Zwangsrecht hat seinen innern Grund in der Pflicht der Verwaltung, die Staatszwecke zu verwirklichen; seinen äussern Grund findet es in dem Widerstande, welcher dieser Pflichterfüllung im Wege steht.

Desshalb ist auch der Inhalt des Zwangsrechts nur die Anwendung physischen Zwangs, weil nur durch ihn ein wirklicher Widerstand beseitigt werden kann.

Der Umfang des Zwangsrechtes ergibt sich einerseits aus dem Rechte, welches der Verwaltung zur Realisation der Staatszwecke zusteht (dessen Consequenz eben ihre Pflicht hiezu ist); anderseits aus dem Umfange des zu beseitigenden Widerstands.

In erster Beziehung wird der Umfang formell und materiell durch das Gesetz bestimmt, mag dasselbe die unmittelbare oder mittelbare (Verordnung zulassende) Grundlage des Verwaltungsrechts sein (verfassungsmässiges Zwangsrecht).

In zweiter Beziehung ist in der Grenze des Widerstands die Grenze des Zwangsrechts zu sehen. Dasselbe geht daher immer nur so weit, als die Grösse und die Natur des Widerstandes es erfordert, und hört mit Aufhören des Widerstandes sofort gleichfalls auf. Gegenüber einem unbegrenzten Widerstande ist aber auch das Zwangsrecht ein unbegrenztes, weil die rechtlich geforderte Verwaltungsthätigkeit auch unbedingt durchgeführt werden muss.*

Die Mittel des Zwangsrechts richten sich zunächst auch formell nach dem Gesetze, materiell nach dem beabsichtigten Erfolge der polizeilichen Thätigkeit.

Sie bestehen entweder in einer directen physischen Nöthigung einer Person, wenn die Thätigkeit der Verwaltung ohne solche nicht ausgeführt werden kann; oder

in zwangsweiser Herstellung eines nothwendigen Zustandes durch die Behörde, wenn der Einzelne einer obrigkeitlichen Anordnung keine Folge leistet, in der Regel auf Kosten des Ungehorsamen; endlich

---

* Wohl können aber Klugheitsgründe die Verwaltung zu masvollem Gebrauche ihres Rechts veranlassen.

in der Ausführung der angedrohten Strafe, sei es um dadurch den Widerstand zu brechen oder zur Abschreckung vor künftigem Widerstand.

Diese Mittel können nach der Lage der Sache alternativ oder cumulativ angewendet werden; gegenüber einem allgemeinen, unbegrenzten Widerstand ist natürlich auch jedes Mittel der Gewalt zulässig. (Waffenrecht.)

Immer aber unterliegt die Zwangsthätigkeit der Verwaltung der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit.*

IV. Capitel. Die Organisation der Staatsverwaltung.

§ 10. Die centralisirten Organe.**

In dem Begriffe des Staates liegt schon die Nothwendigkeit einer besondern Organisation für seine Aufgaben.

Die allgemeinen Grundlagen für die Organisation der Verwaltung sind durch die Verfassungslehre zu entwickeln. Darnach gipfelt der Organismus des Staates:

1. im Staatsoberhaupte,
2. in der Volksvertretung,
3. in der Staatsregierung.

Das Staatsoberhaupt ist die persönliche Erscheinung der rechtlich organisirten Volksgemeinschaft;

die Volksvertretung ist das besondere Organ des Willens derselben;

die Staatsregierung ist das Organ für die Verwirklichung dieses Willens durch die That.

Damit dieser Organismus eine wahre Einheit darstelle, dürfen die Organe des Willens und der That nie in einem dauernden Widerspruche mit einander stehen (parlamentarische Regierung), und die Funktionen beider müssen in der Einheit des persönlichen Willens des Staatsoberhauptes zusammentreffen. (Sanktion des Staatsoberhauptes.)

---

* Unberührt muss hier das Gebiet der gerichtlichen Polizei und ihres Zwangsrechts bleiben. Dasselbe gehört in die Lehre von der Rechtspflege.

** Ausgezeichnete Bemerkungen über Centralisation und Decentralisation bei Roscher System der Volkswirthschaft. II. Band. Einleitung. 5. Aufl. 1867.

Die Einheit des gesammtstaatlichen Organismus muss aber nicht blos unter den obersten drei Organen des Staates erhalten, sondern auch bei der Gliederung jedes einzelnen Hauptorganes gewahrt werden. Denn nur in der einheitlichen Volksvertretung (Parlament) kann der Gesammtwille des Volkes zum Ausdrucke gelangen, und nur eine einheitliche Staatsregierung vermag diesem Willen allenthalben im Staate Geltung zu verschaffen und die Verwaltung der Staatsangelegenheiten in fortwährender Uebereinstimmung mit denselben zu erhalten.

Diese einheitliche (centralisirte) Organisation ist jedoch nur insoweit gefordert und berechtigt, als es sich um Angelegenheiten der Gesammtheit, der im Staate verbundenen Volksgemeinschaft, handelt. Sie würde zum blossen Mechanismus, wenn sie über den Kreis der gemeinsamen Angelegenheiten hinaus jede öffentliche Angelegenheit einzelner Theile des Staatsvolks durch den Gesammtwillen desselben rechtlich bestimmen und durch die Gesammtthätigkeit der Staatsregierung ausführen würde. Denn jeder lebensvolle Organismus muss in seiner Thätigkeit bestimmt sein durch das gemeinsame Interesse derjenigen Volksgemeinschaft, aus welcher er hervorgegangen ist.

Darum muss sich an das System der centralisirten Organe ein System der decentralisirten Organe als nothwendige Ergänzung und Vervollständigung anschliessen, welches der Mannigfaltigkeit des Volkslebens im Staate einen Ausdruck verleihen kann, ohne die Einheit des Staatslebens aufzuheben.

Für die Centralverwaltung des Staates gliedert sich der Organismus

1. in ein System von Ministerien,
2. in ein System von Behörden.

Erstere enthalten die leitenden, letztere die ausführenden Organe der Verwaltung.

1. Für die Staatsverwaltung im weiteren Sinne (§ 1) müssen so viele Ministerien bestehen, als es selbständige Verwaltungsgebiete gibt, damit die nothwendige Einheit des Vollzugs für alle einzelnen Verhältnisse dieser selbständigen Verwaltungsaufgaben erhalten werden kann. (Ministerium des Auswärtigen, des Krieges, der Finanz, der Justiz, des Innern.) Realsystem.

Diese nothwendigen Ministerien müssen aber auch wieder unter sich in einem organischen Zusammenhange stehen, um die innere Uebereinstimmung der verschiedenen Verwaltungsmassregeln und die Einheit und gleichmässige Geltendmachung der leitenden politischen Grundsätze überhaupt zu erhalten. (Gesammtministerium.)

Für die Verwaltung im engern Sinne ist daher wenigstens ein Ministerium nothwendig (Verwaltungsministerium, gewöhnlich M. des Innern genannt).

Bei dem grossen Umfange der Aufgaben ist dasselbe aber wieder aufzulösen in ein System von Ministerien, welches dem Systeme der Staatsverwaltung entspricht und mehr oder minder ausgebildet in allen grössern Staaten sich vorfinden muss. Daher gibt es ein

Polizeiministerium,

Unterrichtsministerium (auch Cultus-M. genannt),

Ministerium für Volkswirthschaft (welches wieder aufgelöst sein kann in Ackerbau-M., Handels-M., M. der öffentlichen Arbeiten etc.),

besonderes Verwaltungsministerium (für sociale Angelegenheiten).

Diese Ministerien bilden im Staatsorganismus eine Gruppe für sich, und sollten billiger Weise ihre gemeinsamen Angelegenheiten auch gemeinsam behandeln.

Die Aufgabe des Ministeriums ist zunächst die Herstellung und beständige Erhaltung der Harmonie zwischen Gesetzgebung und Verwaltung.

Sie soll jeder Amtshandlung den Geist der Staatsregierung und damit der Verfassung aufprägen und die innere Uebereinstimmung in der Gesammtheit der Thätigkeiten der Verwaltung dadurch bewirken.

Das Recht des Ministeriums muss der Ausdruck dieser seiner Functionen sein; es ist:

1. Entscheidendes Organ für die Vollziehung; daher kann kein Gebiet der Verwaltung ausserhalb des Ministerialsystems stehen.

2. Das Recht der Contrasignatur, in dem ersten schon begründet, weil erst dadurch die Autorität des Ministeriums und die rechtliche Verantwortlichkeit desselben zur Aussprache gelangt.

3. Das Recht der Verordnung (§ 8).

4. Das Recht der Oberaufsicht über alle Verwaltungsthätigkeit sowohl der Behörden, als auch der Selbstverwaltungsorgane.

2. Das System der Behörden ist die Gesammtheit aller derjenigen amtlichen Organe, welche bestimmt sind die Aufgaben der Ministerien innerhalb des ihnen zugewiesenen sachlichen und örtlichen Wirkungskreises dauernd zu vollziehen.

Es besteht dasselbe demnach zur Durchführung aller Aufgaben der Centralstaatsverwaltung und muss daher sowohl räumlich über den ganzen Staat sich verbreiten, als auch sachlich über alle Gebiete der Centralverwaltung sich erstrecken. Daraus erwächst die Nothwendigkeit einer doppelten Gliederung des Behördensystems.

a) Die räumliche Ausdehnung des Behördensystems macht eine Eintheilung des ganzen Staatsgebiets in administrative Bezirke (Amtsbezirke) nothwendig. Die hiebei gebotene Rücksicht auf die geographischen Verhältnisse, sowie auf die Bevölkerungsgliederung und deren Verschiedenheiten (Bevölkerungsdichtigkeit, Stadt und Land, nationale, sociale, wirthschaftliche Einheiten) erheischt eine Unterabtheilung des Behördensystems in Mittel- und Unterbehörden, mit verschiedener räumlicher Ausdehnung ihres Wirkungskreises, damit die Durchführung einer jeden Anordnung der Centralstaatsverwaltung den natürlichen und socialen Verschiedenheiten einer jeden Provinz und eines jeden Bezirks im Staate möglichst angepasst werden kann.

b) Die sachliche Verschiedenheit der Verwaltungsaufgaben verlangt, dass jedes Hauptministerium sein besonderes Behördensystem habe, woraus wieder die Nothwendigkeit einer besonderen administrativen Landeseintheilung für jeden Hauptverwaltungszweig hervorgeht, obschon es vortheilhaft ist, wenn die einzelnen Amtsbezirke der verschiedenen Verwaltungsbehörden möglichst zusammenfallen.

Für die verschiedenen Ministerien der Verwaltung i. e. S. macht sich jedoch dieses Bedürfniss nicht in demselben Masse geltend, da die sachlichen Verschiedenheiten dieser Verwaltungsaufgaben ungleich geringer sind, vielmehr ihre innere Einheit durch gemeinsames Behördensystem auch nach Aussen am besten zur Darstellung und Geltung gelangt.

Die rechtliche Stellung der Behörden im Organismus der Staatsverwaltung ist durch das Prinzip der Centralisation bestimmt. Das Ministerium, welches für die Erhaltung der Harmonie zwischen Gesetzgebung und Verwaltung verantwortlich ist, muss

für die einheitliche Durchführung aller Aufgaben der Centralverwaltung Sorge tragen und darum einen amtlichen Gehorsam der Behörden für die von ihm ausgehenden Anordnungen verlangen, ohne welchen die Ministerverantwortlichkeit nicht möglich wäre. Diess schliesst jedoch eine gewisse Selbständigkeit der Entscheidung für die Behörde nicht aus, sei es dass dieselbe an genaue Direktiven des Ministeriums gebunden oder dem freien Ermessen der Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit, jedoch auch mit selbständiger Verantwortlichkeit gegenüber dem Ministerium überlassen ist. Im Gegentheile wird dadurch die Verwaltung nicht blos rascher und billiger, die Behandlung jeder einzelnen Aufgabe sachgemässer sein können, sondern es erwachsen auch durch die gesteigerte Autorität und Thatkraft jeder einzelnen Behörde, sowie durch die Wohlthat mehrerer Instanzen einerseits, durch die Beschränkung des Ministeriums auf die allgemeine politische Leitung der Verwaltung und durch seine Befreiung von lästigem und ihm schwer zugänglichem Detail anderseits für eine den wahren Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Verwaltung ganz entschiedene Vortheile.

In ähnlicher Weise rechtfertigt sich auch eine gewisse Selbständigkeit der Unterbehörden gegenüber den Mittelbehörden mit Ausnahme einzelner einen streng gegliederten und genau ineinandergreifenden Mechanismus erfordernden Gesammtmassregeln (z. B. Staatspolizei), hinsichtlich welcher dann die Behörden nur als Exekutivorgane des Ministeriums angesehen werden können.

§ 11. Die decentralisirten Organe.

Ministerial- und Behördensystem bilden zusammen den Organismus der Central-Staatsregierung, d. h. der einheitlichen centralisirten Staatsthätigkeit. Sie erstrecken sich daher über den ganzen Staat und sind in der Regel ohne weitere Rücksicht auf die Verschiedenheit der Staatstheile nach dem Realsysteme (auch logisches S.) eingerichtet; es besteht in sämmtlichen Theilen des Staates dieselbe Einrichtung und Geschäftstheilung für die gleiche Art von Behörden. (Mohl.)

So unabweisbar und wichtig aber auch dieser Regierungsorganismus ist, so genügt er doch nicht zur Durchführung aller Ver-

waltungsaufgaben. Neben der Nothwendigkeit einer einheitlichen Regelung der öffentlichen Verhältnisse zur Verfolgung der Staatszwecke und Erhaltung des Staatswesens überhaupt, entsteht mit Mehrung der eine Verwaltungsthätigkeit in Anspruch nehmenden Verhältnisse des öffentlichen Lebens auch die Nothwendigkeit, die eigene freie Thätigkeit und Leistungsfähigkeit des Volkes für diese Aufgaben zu organisiren. So weit sie sich hiefür befähigt zeigt, und so weit die Consequenzen einer freien Verwaltungsthätigkeit einzelner Volkskreise nicht über ihr natürliches Wirkungsgebiet hinausgehen, ist daher die Organisation der Selbstverwaltung gefordert.

Ganz verschieden hievon ist die die Verfassungsverhältnisse eines Staates berührende, darum auch hier nicht weiter zu untersuchende Autonomie oder Selbstgesetzgebung der einzelnen Länder und Provinzen eines Staates, welche alle jene öffentlichen Angelegenheiten in sich begreifen kann, deren prinzipielle Regelung durch den Gesammtstaat in keiner Weise geboten erscheint. Die autonome Behandlung dieser Gegenstände schliesst natürlich auch die Selbstverwaltung zum Vollzuge der Autonomie in sich. Die Nothwendigkeit der Uebereinstimmung der autonomen Landes- (Provinzial-) Gesetzgebung mit der Reichsgesetzgebung sowohl als mit dem persönlichen Willen des Staatsoberhauptes (Sanktion) bleibt nichtsdestoweniger bestehen.

Die Selbstverwaltung ist demnach diejenige vom Staate organisirte Thätigkeit des Volkes, durch welche dasselbe Aufgaben der Staatsverwaltung anstatt der Behörden zu erfüllen übernimmt. Daraus folgt:

1. dass das Recht der Selbstverwaltungsorgane nur vom Staate abgeleitet werden kann, nicht für sich selbständig besteht;

2. dass dieses Recht im Wesen das gleiche Recht aller staatlichen Organe sein muss, insbesondere also für den Bereich der Thätigkeit der Selbstverwaltung denselben Inhalt hat, wie das Recht des amtlichen Organismus der Staatsregierung;

3. dass nur Staatsverwaltungsaufgaben Gegenstand des Selbstverwaltungsrechts bilden können;

4. dass nur für einzelne Volkskreise, nie für das Staatsganze eine Selbstverwaltung denkbar ist. (Daher kein Selbstverwaltungsministerium.)

Die Selbstverwaltungsorgane können örtlich oder sachlich (durch Interessen) begrenzt sein. Das historische Moment wirkt dabei vielfach massgebend.

Oertliche Selbstverwaltungsorgane bilden das Provinzial- und das Gemeindesystem. (Zwischenglieder sind der Kreis, der Bezirk; die historische Bildung ist die Landschaft.)

Sachliche Selbstverwaltungsorgane sind Vertretungen, Räthe, Kammern, Vereine; historischer Bildung sind Korporationen, Stiftungen.

Obschon nun auch die sachlichen sog. Selbstverwaltungsorgane vielfach zur Mitwirkung bei Erfüllung von Staatsaufgaben herangezogen und hiefür sogar dann und wann besonders organisirt werden, so gelten doch nur die örtlichen Selbstverwaltungsorgane als wahre Glieder des Organismus der Staatsverwaltung und sind desshalb noch besonders zu betrachten.

1. Das Provinzialsystem.

Dasselbe ist hervorgegangen aus dem Grundgedanken der innern Einheit einer Provinz (Grafschaft, Kronland) in Bezug auf die wichtigsten Lebensinteressen; diese erhalten in der Provinz einen gewissen Abschluss, ohne desshalb ihre Gemeinsamkeit mit den übrigen staatlichen Interessen zu verlieren. In den verschiedenen Staaten wird je nach den natürlichen oder sonstigen Culturverschiedenheiten und nach dem historischen Rechte der Staatstheile jedenfalls das Mass der nothwendigen und zulässigen Ausdehnung des Provinzialsystems erheblich differiren. So weit diese öffentlichen Angelegenheiten also in der Provinz gemeinsam und abgeschlossen sind, bilden sie einen naturgemässen Gegenstand der Selbstverwaltung, und das Organ derselben ist die Provinzialregierung. Der centralisirte Organismus des Staates ist davon unberührt; Gesetzgebung und Regierung des Staates bleiben einheitlich. Auch wird sich die Selbstverwaltung nur in jenen Schranken bewegen können, welche der Inhalt der Staatsverfassungsgesetze zulässt.

Hat jedoch die Staatsgesetzgebung nicht bereits die Verwaltung des Landes vorgezeichnet, so schliesst sich die Selbstverwaltung naturgemäss an die Provinzialautonomie an und bringt den durch diese zum Ausdruck gelangten Volkswillen in Ausführung.

In dem Wesen dieses Systems liegt die Nothwendigkeit einer zweifachen Organisation, einer ständigen und einer periodischen. Die letztere ist analog der Volksvertretung im Staate das Organ des Willens der Provinz (Landtag, Provinzialstände etc.), ein gesetzgebender Factor im Staate, dazu Verwaltungsorgan für das Verordnungsrecht. Die erstere sind Ausschüsse mit ihrem Vorstande (Landespräsident, Landeshauptmann etc.), welche Vollzugsorgane des Landtags und verwaltende Organe für die nicht dem Landtage vorbehaltenen Verwaltungsangelegenheiten des Landes (der Provinz) sind. Ebenso ist aus dem Wesen der Selbstverwaltung die Nothwendigkeit zu erklären, dass die Provinzialverwaltungsorgane durch freie Wahl aus dem Volke hervorgehen.

2. Das Gemeindesystem.

Die zweite Grundform der Selbstverwaltung ist die Gemeinde; zugleich ist sie die letzte Form der Organisation der Staatsverwaltung. Es steht dieselbe in einem ähnlichen Verhältnisse zum Provinzialsystem wie das Behördensystem zum Ministerialsystem. Darnach kommen also alle Verwaltungsaufgaben, welche die Staatsgesetzgebung nicht der Centralverwaltung vorbehalten hat, hier im örtlichen Rahmen zur Erfüllung.

Die Gemeinde kann demnach in Staatsverwaltungsaufgaben:

1. nur ein Verfügungsrecht haben, dagegen kein Gesetzgebungs- oder Verordnungsrecht.

2. Das Zwangsrecht kann und muss auch der Gemeinde eingeräumt sein, soweit sie es für ihre Aufgaben bedarf. Die Gemeinde ist desshalb nicht schon wegen ihrer polizeilichen Funktionen auch ein Organ der centralisirten Verwaltung.

3. Die Gemeinde ist der Provinzial- (Landes-) Verwaltung in den Gegenständen provinzieller Selbstverwaltung untergeben; zu dem centralisirten Verwaltungsorganismus dagegen steht sie in keinen unmittelbaren organischen Beziehungen.

4. Auch die Gemeinde leitet ihr Recht der Selbstverwaltung schliesslich vom Staate ab und ist daher ein Theil des Staatsverwaltungsorganismus.

5. Auch in der Gemeinde soll eine zweifache Organisation stattfinden; es soll ein beschliessendes und ein vollziehendes Organ bestehen.

6. Jedenfalls müssen auch die Gemeindeorgane aus freier Wahl der Gemeindeangehörigen hervorgehen.

7. Die Staatsregierung hat die Oberaufsicht über die Selbstverwaltungsthätigkeit derselben, welche durch die Provinzialregierung vermittelt wird.

8. Als social bedeutsame Gesellschaftsform kommt aber der Gemeinde auch Autonomie in ihren eigenen örtlich abgeschlossenen Angelegenheiten zu, worüber in der vierten Abtheilung § 63 ff. weiter zu handeln ist.*

* Eine andere Bildung von Gemeinden ist nach englischem Muster in den Verwaltungsgemeinden zu sehen, welche jedoch eigentlich sachliche Selbstverwaltungskörper sind und in den Organismus der Staatsverwaltung nur da hereinbezogen werden können, wo die Ortsgemeinde in unserm (deutschen) Sinne fehlt.

ZWEITE ABTHEILUNG.

Die Verwaltung des persönlichen Lebens.

§ 12. Die Bedeutung des persönlichen Lebens für den Staat.

Das persönliche Leben des Menschen ist für den Staat aus einem zweifachen Gesichtspunkte von Bedeutung.

Zunächst ist nämlich der Mensch das Element des Staates. Der Staat besteht aus einer Summe von Menschen, einer Bevölkerung, welche ihn bedingt, wie sie hinwiderum von ihm bedingt wird. Darum ist aber auch jeder Einzelne von Werth und Bedeutung für den Staat, schon als Person nicht blos als Theil der Gesellschaft. Die bewusste und anerkannte Nothwendigkeit des Staates, seine Pflicht der Selbsterhaltung macht es ihm zur Aufgabe, für die Bevölkerung überhaupt und für jeden Einzelnen zu sorgen.

Dann aber liegt im Wesen des Staates die Culturbeförderung Der Mensch ist aber der Träger der Cultur; die allgemeine Zweckbestimmung des Staates ist daher auch eine besondere für jeden Einzelnen; denn der Fortschritt des Ganzen ist bedingt durch den Fortschritt der Theile. Darum muss aber auch die Sorge des Staates jedem Einzelnen zugewendet sein um seiner selbst willen, nicht blos des Staates wegen.

Im Grunde genommen weisen beide Gesichtspunkte auf dasselbe Ziel; indem der Staat den Einzelnen in seinen Bestrebungen fördert, erfüllt er seinen allgemeinen Culturzweck ebenso, als indem

er für den Einzelnen sorgt um des Staates willen; denn der Staat ist ja nur das Mittel zur Realisation der Cultur. Darum ist es aber auch gleichgültig ob der eine oder der andere Gesichtspunkt beim einzelnen Verwaltungsakte überwiegt; denn das Ziel bleibt das Gleiche.

Die Bedeutung des persönlichen Lebens für den Staat ist desshalb auch eine allgemeine, alle Lebensverhältnisse umfassende.

Zunächst ist der Einzelne schon als Mensch für den Staat von Werth. Die Volkszahl kann und darf für den Staat nicht gleichgiltig sein; und ebensowenig ist sie für den Einzelnen selbst gleichgiltig. Von der Menge der auf einem bestimmten Raume (Staatsgebiet) wohnenden Menschen ist die individuelle wie die Gesammtentwicklung gar mannigfach bedingt.

Sodann ist auch der Wechsel der Bevölkerung in Raum und Zeit von grösster Bedeutung; weder der Staat noch der Einzelne kann hier die rechtliche Ordnung entbehren.

Durch die Entfaltung des persönlichen Lebens im Staate in körperlicher und geistiger Beziehung erwachsen ferner dem Staate aus den beiden berührten Gesichtspunkten eine Reihe von Verwaltungs-Aufgaben.

Zunächst ist jede Entwicklung des Menschen bedingt von dem Vorhandensein eines vollkommenen, leistungsfähigen Organismus. Die Gesundheit ist die erste Voraussetzung eines leistungsfähigen Lebens. Der Sorge für dieselbe muss daher der Staat sein Augenmerk zuwenden.

Die Unmündigkeit, Geistesschwachheit verhindert gleichfalls die volle Entfaltung der persönlichen Leistungsfähigkeit; ebenso kann der Mensch durch den Tod in der Vollendung begonnener Thätigkeit gehindert werden. Auch hier entstehen Staatsverwaltungsaufgaben, um aus diesen physischen Zuständen keinen Nachtheil für die Betroffenen oder deren Rechtsnachfolger entstehen zu lassen.

Auch durch Armuth kann die Verwerthung der sonst vorhandenen körperlichen und geistigen Kraft für kürzere oder längere Zeit unmöglich gemacht sein; daher auch in diesem Falle die ergänzende Sorge des Staates einzutreten hat.

Aber auch wenn der menschliche Organismus an keinerlei Störungen oder Unvollkommenheiten leidet und auch äussere Verhältnisse nicht seine Leistungsfähigkeit unterbrechen, so ist die Leistung des Menschen für die Cultur doch erst bedingt von seiner geistigen Entwicklung durch Unterricht und Bildung. Je wichtiger gerade die geistige Thätigkeit des Menschen für die Gesammtheit ist, desto umfassender müssen daher auch in dieser Beziehung die Aufgaben der Staatsverwaltung sich gestalten; sie bilden desshalb die Krone aller staatlichen Fürsorge für das persönliche Leben.

Die übrigen Verhältnisse des menschlichen Lebens sind Collektiverscheinungen; sei es dass der Einzelne mit andern zur Befriedigung seiner materiellen Lebensbedürfnisse in wirthschaftlichen Verkehr tritt, sei es dass er als Theil gesellschaftlicher Kreise überhaupt vorübergehend oder dauernd erscheint. Die Aufgaben der Staatsverwaltung für diese Lebensverhältnisse gehören daher nicht mehr in den Kreis der Verwaltungsaufgaben des persönlichen Lebens.

I. Capitel. Bevölkerungswesen.*

§ 13. Bevölkerungspolitik.

„Eine dichte Bevölkerung ist nicht bloss ein Kennzeichen stark benutzter und bedeutender Productivkräfte, sondern schon an sich eine Productivkraft.“ (Roscher). Diess gilt nicht nur von der wirthschaftlichen, sondern fast noch mehr von der geistigen Production; eine dichte Bevölkerung ist eine Culturkraft; daraus ist die allgemeine Folgerung zulässig, dass ein Volk unter sonst gleichen Umständen um so mächtiger und blühender ist, je mehr gut entwickelte Menschen es zählt. Darum muss auch die Bevölkerungszunahme in einem Staate als eine erfreuliche Erscheinung gelten, soferne sie nur ihre natürliche Grenze einhält, welche in der Grenze der wirthschaftlichen Kraft zur allseitigen Bedürfnissbefriedigung des Volkes liegt**.

---

* Siehe besonders Mohl R. v. Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften III. Bd. 1855—58. Gerstner, Grundlehren Bd. II. 1865.

** Diese Sätze sind von der Bevölkerungslehre, welche einen Theil der

In der Bevölkerung eines Staates sind nun in zweifacher Weise Missverhältnisse möglich; die Bevölkerung kann zu schwach sein, sei es überhaupt in Bezug auf die von ihr bedingten Culturfortschritte, sei es besonders im Verhältnisse zu den vorhandenen Productivkräften;

sie kann aber auch zu dicht sein im Verhältniss zu ihrer wirthschaftlichen Kraft, d. h. es entfällt auf den Einzelnen nicht mehr die für seinen Culturfortschritt nothwendige Durchschnittssumme des Volksvermögens. (Auch eine zu grosse Ungleichheit in der Vertheilung des Volksvermögens kann ähnlich wirken, vgl. § 32.)

In beiden Fällen ist der allgemeine Staatszweck gefährdet; daher die Verwaltung die Aufgabe hat, der Gewinnung und Erhaltung einer in den richtigen Schranken gehaltenen dichten Bevölkerung ihr Augenmerk zuzuwenden* (Bevölkerungspolitik).

Daraus erwächst dem Staate die doppelte Aufgabe:

1. zu erkennen, in welchem Dichtigkeitsverhältnisse seine Bevölkerung sich befindet;

2. Missverhältnisse jeder Art zu verhüten.

Zur Erkenntniss der Bevölkerungsthatsachen muss der Staat vor allem das Mittel anwenden, welches über alle Lebensverhältnisse, wenn auch durchaus nicht vollständige, Aufschlüsse zu geben vermag und Anhaltspunkte zur Beurtheilung bietet, — die Bevölkerungsstatistik;

ferner dient hiefür die Consumtionsstatistik und das Ergebniss der Besteuerung (zunächst der indirecten); überhaupt aber müssen alle Anhaltspunkte, welche die Volkswirthschaftslehre zur Beur-

---

Gesellschaftswissenschaft bildet, (gewöhnlich ist sie in die Volkwirthschaftslehre aufgenommen) allgemein anerkannt. Das sog. Malthus'sche Gesetz, dass die Bevölkerung die Grenze der vorhandenen Nahrungsmittel nicht überschreiten könne, erleidet in Bezug auf den Staat die im Texte angenommene Veränderung; nicht die Nahrungsmittel selbst, sondern nur die Möglichkeit sie zu erhalten bildet hier die Grenze; der Tauschverkehr mit andern Staaten tritt ergänzend und modificirend ein.

* Die Bevölkerungspolitik ist ausser den schon angeführten Werken auch in den meisten Lehrbüchern der Nationalökonomie (z. B. von Raù, Roscher, Stein) ausführlich behandelt.

theilung des Volksvermögens an die Hand gibt, zu Rathe gezogen werden.

Zur Herbeiführung und Erhaltung eines richtigen Bevölkerungsverhältnisses hat nun die Verwaltung umsomehr Sorgfalt in ihrer Thätigkeit und in der Wahl ihrer Mittel anzuwenden, je weniger es ihr möglich ist, einen directen Einfluss auf die Verhältnisse auszuüben.

Zur Erhaltung einer wohlständigen Bevölkerung wird es genügen, wenn die Verwaltung die ihr zu Gebote stehenden indirecten Mittel kräftig und umsichtig anwendet; zunächst also die Pflege der Volkswirthschaft, als der Bedingung der Volksernährung und des Volksvermögens; die Sorge für öffentliche Gesundheitsverhältnisse zur Verminderung der Mortalität, Erhöhung der durchschnittlichen Lebensdauer; Beförderung der Bildung zur Erweiterung der Einsicht des Volkes selbst in die Ursachen seiner günstigen Entwicklung; Erhaltung und Beförderung der Sittlichkeit und Gesittung zur Begünstigung aller derjenigen socialen Einrichtungen (Ehe, Vereine, Genossenschaften etc.), welche ihrerseits wieder auf Wohlstand und günstige Entwicklung des Volkes zurückwirken.

Dagegen ist die Verwaltung allerdings veranlasst, directe Mittel zu versuchen zur Herbeiführung einer wohlständigen Bevölkerung, sei es, dass eine Vermehrung wünschenswerth oder eine Uebervölkerung zu fürchten oder gar schon wirklich vorhanden ist.

A. Bei dünner Bevölkerung sind zunächst alle Hindernisse der Vermehrung thunlichst zu beseitigen.

I. Am leichtesten ist dies möglich bezüglich der gesetzlichen Hindernisse:

1. Erschwerung der Ansässigmachung, wodurch Verspätung der Ehen und damit geringere Volksvermehrung wenigstens auf geordnetem Wege herbeigeführt wird.

2. Beschränkung des freien Gewerbsbetriebes, wodurch spätere factische Möglichkeit einer Familiengründung entsteht.

Durch den Grundsatz voller Freizügigkeit wird erfahrungsgemäss eine wohlständige Volksvermehrung wesentlich ge-

fördert. Durch die Befugniss, sich nach eigenem Ermessen überall im Staate niederzulassen, alle Arbeit zu unternehmen und eine Familie zu gründen, kann jede Kraft, welche in einem Volke vorhanden ist, geweckt und nutzbar gemacht werden; in der Freiheit ist der grösste Sporn zur Thätigkeit gelegen; sie weckt die Selbstverantwortlichkeit und befördert damit die wahre Sittlichkeit.

3. Gebundenheit des Besitzes, insbesondere des Grundbesitzes. Die freie Theilbarkeit des Grundeigenthums, möglichste Beschränkung des fideicommissarischen oder des Besitzes der todten Hand geben einer grössern Volkszahl die dauernde Möglichkeit einer gesicherten Existenz.

4. Erschwerung der Einwanderung, dadurch dass dem Ausländer grössere Schwierigkeiten bezüglich der Ansässigmachung, des Eigenthumserwerbes oder des Gewerbsbetriebs gemacht werden als den Einheimischen.

II. Schwieriger schon ist es für die Staatsverwaltung, Hindernisse zu beseitigen, welche im Volke selbst oder in gesellschaftlichen Einrichtungen wurzeln; hieher gehören: die Sitte allzufrüher Heirathen, Ausschweifungen, verschwenderische Lebensweise, angestammte Vorurtheile.

Weder Gesetzgebung, noch Verwaltung können hier in der Regel direct eingreifen, dagegen sind umfassende indirecte Mittel in der Staatsthätigkeit auf andern Verwaltungsgebieten gelegen.

Besondere Erwähnung bedürfte etwa die auf den Dogmen verschiedener grosser Kirchengesellschaften beruhende Ehelosigkeit der Geistlichen und Mönche, „welche der Volkszahl um so mehr schadet, als sie nicht blos eine grosse Anzahl von Individuen trifft, sondern überdies in der Mehrzahl solche, deren Einkünfte die Gründung einer Familie wohl gestatten würden.“ (Mohl.) Hier könnte der Staat höchstens insoferne direct eingreifen, als er sich gegen die durch die Religion nicht gebotenen Klöster wendete, eine Massregel welche jedoch vom Standpunkte der Associationsfreiheit Bedenken unterliegt; gegen den Cölibat selbst kann er nur mit dem Mittel der Aufklärung ankämpfen.

Neben dieser negativen Richtung der Verwaltungsthätigkeit sind aber auch positive Massregeln vorgeschlagen und durchgeführt worden.

1. Directe Begünstigung oder Nöthigung zur Eheschliessung. Diese Massregeln gehören sämmtlich einer frühern Periode (besonders dem Mittelalter) an, wo noch die Familie und der Stand eine überwiegende Bedeutung im Staatsleben hatten. So war z. B. in vielen deutschen Reichsstädten zur Bekleidung mancher Aemter, nach der Zunftverfassung zur Erlangung des Meisterrechts vielfach Verheirathung vorgeschrieben. Strafen und Rechtsnachtheile der Hagestolzen, Kinderprämien sollten in derselben Weise wirken.

Auf gegenwärtiger Culturstufe kann davon nicht mehr die Rede sein; der Zwang zur Ehe widerspricht der ersten Forderung des Rechtsstaats, der persönlichen Freiheit. Belohnungen einer grossen Kinderzahl sind zum mindesten sehr überflüssig; im Vergleiche zu der Last der Kindererziehung und Versorgung können sie doch immer nur sehr geringfügig sein. Sie können aber sogar direct schädlich wirken, wenn damit mehr versprochen wird, als gehalten werden kann. Aehnliches gilt von staatlicher Ausstattung armer Heirathslustiger.*

2. Begünstigung der Einwanderung.

Berufung von Einwanderern war früher ein beliebtes, vielfach angewendetes Mittel zur Volksvermehrung. Man gewährte denselben viele Vortheile durch Befreiung von Steuern und Militärdiensten für eine Reihe von Jahren, wies ihnen unentgeltlich Ländereien an u. dgl.

Wenn es sich um die Volksvermehrung in einem Staate mit reichen wirthschaftlichen Kräften handelt, mag immerhin eine solche Begünstigung der Einwanderung zweckmässig und berechtigt erscheinen, soferne sie für die Eingewanderten nur ein vorübergehendes Privilegium enthält; der Staat „verzichtet hier eben nur zeitweilig auf einen Vortheil, der andernfalls gar nie zu erwarten gewesen.“ (Roscher.)

Im Uebrigen muss allgemein angenommen werden, dass die Einwanderung an sich weder gut noch schlecht sei, sondern dass der dadurch erwartete Vortheil abhängt von den wirthschaftlichen

* Selbstverständlich ist dadurch z. B. die Privatwohlthätigkeit eines Fürsten nach keiner Seite hin berührt.

Verhältnissen der Einwanderer. Nur wenn dieselben die für ihr Leben nothwendigen wirthschaftlichen Kräfte (oder mehr) mitbringen, ist die Einwanderung von Vortheil; eine solche wird aber nur da erwartet werden können, wo die politischen und socialen Verhältnisse eines Staates günstiger als anderswo sind. Darum muss die Verwaltung auf dem Prinzipe der freien Einwanderung beruhen. Denn einerseits ist von den Prämien für Einwanderer kein Vortheil zu erwarten, da nur Dürftige dadurch angelockt werden und die Entfaltung ihrer Arbeitskraft wegen ihrer Unkenntniss der wirthschaftlichen und socialen Verhältnisse des neuen Lebens mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen hat; anderseits müssen die aufgewendeten Belohnungen aus dem Nationalvermögen genommen und die Staatsangehörigen zu Gunsten der Ankömmlinge höher belastet werden, während sie ohnehin schon durch eine solche Vermehrung der Volkszahl wenigstens anfänglich einen wirthschaftlichen Nachtheil erleiden durch das Steigen der Lebensmittel- und Waarenpreise; dadurch kann diese Verwaltungsmassregel leicht zu einem Unrechte an den eigenen Angehörigen, also positiv den Staatszwecken gefährlich werden.

3. Auswanderungsverbote gehören gleichfalls der Zeit des absoluten Polizeistaates an. Der modernen Cultur- und Staatsentwicklung „widerspricht ein solcher Zwang, welcher den Staat zum Gefängnisse macht, auf das allerschroffste“. (Roscher.) Dagegen sind Auswanderungsbeschränkungen, welche nicht weiter gehen, als auf Erfüllung von staatlichen Pflichten (Steuern und Militärdienste) allerdings zulässig.

B. Die Massregeln der Staatsverwaltung gegen Uebervölkerung fallen zunächst mit der Sorge für Erhaltung einer wohlständigen Bevölkerung zusammen, soferne damit nur eine drohende Gefahr der Uebervölkerung beseitigt werden soll. Ohnehin ist eine solche nicht leichthin aus einigen Anzeichen anzunehmen; sehr oft ist es nur eine Ungleichheit der Vermögensvertheilung, welche ähnliche Verhältnisse erzeugt, aber nicht die gegen wirkliche Uebervölkerung zu ergreifenden Mittel rechtfertigt. Aber selbst bei gegründeter Furcht muss die Verwaltung vielmehr auf Vermehrung der wirthschaftlichen Kräfte als auf Verminderung der Bevölkerung bedacht sein. Daher rechtfertigen sich auch in diesem Falle weder

Beschränkungen der Freizügigkeit noch der wirthschaftlichen Freiheit überhaupt, weil sie die Leistungsfähigkeit des Volkes mindestens ebenso schwächen als die Volkszahl. Eine Erschwerung der Einwanderung ist hier um so weniger geboten, als eine solche für ein übervölkertes Land an und für sich nicht zu befürchten ist.

Für eine wirkliche Uebervölkerung eines Staates kann daher als einziges wirksames Mittel die Beförderung oder zwangsweise Durchführung der Auswanderung in Frage kommen.

In einem übervölkerten Staate wird an und für sich ein Auswanderungstrieb vorhanden sein; eine Beförderung der Auswanderung kann die Verwaltung schon dadurch herbeiführen, dass sie der Person und dem Vermögen des Auswanderers ihren besondern Schutz angedeihen lässt gegen Uebervortheilung oder Betrügerei der Agenten und Transportunternehmer; diess kann geschehen durch Belehrung des Publikums in Auswanderungsfragen, strenge Ueberwachung der Auswanderungsschiffahrt, gute Einrichtung des Consulatswesens, besonders auch durch strenge Bestrafung sogenannter Seelenverkäufer. — Besonderen Reiz kann der Staat der Auswanderung dadurch geben, dass er selbst Kolonien gründet oder, wo diess nicht möglich ist, durch Verträge mit Kolonialstaaten den Auswanderern besonders günstige Aussichten eröffnen kann; denn in solchen Kolonien können dann die Auswanderer immer noch ihre Verbindung mit dem Mutterlande erhalten, auf eine gewisse Sorge von Seite ihres Mutterstaates rechnen; und der Staat gewinnt für sich selbst grosse Vortheile, indem eine unter solchen Verhältnissen ausgewanderte Bevölkerung nicht gänzlich für ihn verloren geht, sondern ihm durch den Aufschwung, welchen sie in der Kolonie herbeiführt, ganz besondern positiven Vortheil bringen kann. Darum soll auch ein sehr stark bevölkerter Staat selbst grosse Kosten für eine solche Koloniengründung nicht scheuen. Wäre auch an eine unmittelbare Tilgung einer hiefür aufgenommenen Staatsschuld nicht zu denken, so doch um so mehr an eine mittelbare, durch den Aufschwung der Zölle und indirecten Steuern, welcher durch den lebhaften Güteraustausch zwischen Mutterland und Kolonie entsteht.

Dagegen ist eine kostspielige Beihilfe für die nicht kolonisa-

torische Auswanderung durch nichts gerechtfertigt; hier müssten nur die treuen Unterthanen das Geld für die untreuen beisteuern.

Die Frage, ob bei ungenügender freiwilliger Auswanderung zur Abstellung eines massenhaft auftretenden Pauperismus eine zwangsweise Auswanderung (nach Mohl's Vorschlag durch eine Auswandererconscription) zulässig sei, muss mit Berufung auf das Recht der persönlichen Freiheit unbedingt verneint werden. Ein Staat mit so unhaltbaren Zuständen würde auch durch dieses Mittel nicht mehr zu retten sein.*

§ 14. Bevölkerungsordnung.

Während die Bevölkerungspolitik die Aufgabe verfolgt auf den Gang der Bevölkerungsbewegung im Interesse einer wohlständigen Volkszahl einen bestimmenden Einfluss auszuüben, ist es dagegen Sache der Bevölkerungsordnung, bezüglich der für den Staat bedeutsamen Bevölkerungsthatsachen in einem gegebnen Zustande objektive Gewissheit herbeizuführen (Volkszählung, Standesregister, Passordnung) und jedem Staatsangehörigen durch Fixirung einer Heimath eine dauernde Wohnstätte rechtlich zu sichern.

I. Die Volkszählung kann als Bedingung für alle weitere Verwaltungsthätigkeit bezeichnet werden, weil nur damit ein Anhaltspunkt für den Umfang der Leistungsfähigkeit und der Aufgaben des Staates gewonnen wird. Weder durch Schätzung nach irgend einer bestimmten Thatsache (z. B. Zahl der Wohngebäude), noch durch Berechnung der Volkszahl nach bestimmten Erfahrungssätzen über das Verhältniss einer Bevölkerungsthatsache zu den übrigen (z. B. Procentsatz der jährlichen Geburten etc.) kann ein auch nur annähernd so sicheres Ergebniss gewonnen werden, wie es, um brauchbar zu sein, den politischen Erwägungen zu Grunde gelegt werden muss.

Dass der Staat im Allgemeinen ein Recht zur Vornahme einer Volkszählung habe, begründet sich genügend mit seiner Pflicht der Selbsterkenntniss und der erfahrungsmässigen Unmöglichkeit, auf einem andern Wege zur genauen Kenntniss der Bevölkerungsthat-

* Die Lehre von der Auswanderung ist meisterhaft und erschöpfend behandelt von Roscher Kolonien, Kolonialpolitik und Auswanderung. 2. Aufl. 1856.

sachen zu gelangen. Nur darf dieses Recht nicht weiter ausgedehnt und in Anspruch genommen werden, als die Kenntniss dieser Thatsachen eine Voraussetzung für die im Interesse der Gesammtheit gebotnen Staatsmassregeln bildet. Darin unterscheidet sich die administrative von der statistischen Volkszählung; die letztere sucht sich über alle zugänglichen und überhaupt erhebbaren Thatsachen Gewissheit zu verschaffen, kann jedoch Niemanden zur Abgabe von Daten oder Beihilfe verpflichten; die erstere darf nur Thatsachen erheben, welche nothwendig sind, um die Höhe der Bevölkerungszahl und ihre Vertheilung im Staate unzweifelhaft feststellen zu lassen; neben der genauen Bezeichnung der Person (Identitätszeugnisse), Name, Stand und Wohnort, also noch Alter, Staats- und Gemeindeangehörigkeit; nicht aber etwa Vermögens- oder Einkommensverhältnisse, sociale Beziehungen u. dgl. — Diese nothwendige Kenntniss muss sich die Verwaltung aber auch durch Verpflichtung aller Staatsbürger zur Antwort auf ihre Fragen erholen können.

Auf welchem Wege die Verwaltung zu sichern und brauchbaren Resultaten einer Volkszählung kommen kann, lehrt die **Statistik**, welche einestheils Aufschlüsse gibt über jene Verwaltungsverhältnisse, welche sich überhaupt zahlenmässig darstellen lassen, andrerseits die Klugheitsregeln an die Hand gibt, welche bei Volkszählungen ein genaues Ergebniss herbeiführen. Nur wenn die Bevölkerungsthatsachen im ganzen Staate gleichzeitig (wo möglich am gleichen Tage), gleichmässig (durch gleichlautende Fragen und Tabellen) und regelmässig wiederholt*, und dazu die amtlichen und

*) Von einer allzuhäufigen Wiederholung warnen jedoch schon die grossen Summen, welche der Aufwand für eine Volkszählung nothwendig macht; bei der Volkszählung in England i. J. 1852 waren 39.000 dazu bestellte Personen mit der Aufnahme der ganzen Bevölkerung an **einem** Tage beschäftigt. — Die Zählung von Belgien im Jahre 1846 kostete 612.000 Fr.; die der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika i. J. 1850 über 1.300.000 Doll. Es könnte daraus eher eine Neigung zu seltner Vornahme der Zählungen entstehen. Vgl. noch **Engel** über die Bedeutung der Bevölkerungsstatistik. (Zeitschrift des statistischen Bureau's für das Kgr. Sachsen. 1855. Nr. 9). — **Ders.** Die Volkszählungen, ihre Stellung zur Wissenschaft und ihre Aufgabe in der Geschichte (Zeitschrift des preussischen Bureau's 1862. Nr. 2). **Hermann** F B. W. v. Beiträge zur Statistik des Königreichs Baiern. Heft XIII und XVII. 1865. 1867.

Selbstverwaltungsorgane verwendet werden, ist auf Sicherheit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der endlichen Ergebnisse zu zählen.

II. Standesregister. Die Thatsachen der Bewegung der Bevölkerung (Geburt, Ehe, Tod) haben, wegen der Summe von Privat- und öffentlichen Rechten, welche in jeder einzelnen Person zusammentreffen, nicht bloss eine natürliche, sondern auch eine juristische Bedeutung, müssen daher auch als juristische Thatsachen durch die Verwaltung festgestellt werden, weil sie von der wesentlichsten Bedeutung für Ordnung und Sicherung des Verkehrs und Gesellschaftslebens sind. Diese Feststellung geschieht durch die Standesregister, welche daher die Grundlage für die aus diesen drei Thatsachen der Bewegung der Bevölkerung folgenden Rechtsbeziehungen bilden. Damit dieselben ihrer Bestimmung vollkommen entsprechen können, müssen sie in bestimmter Weise geführt und mit öffentlicher Autorität versehen sein.

1. Der Inhalt der Standesregister muss juristische Gewissheit enthalten; daher ist die Identität der Personen und die beurkundete Thatsache durch Zeugen zu beglaubigen.

2. Die Führung der Standesregister ist Verwaltungsaufgabe, indem sie im allgemeinen Interesse der Bevölkerung gefordert sind. Sie muss daher von den eigens dazu bestellten staatlichen Organen vorgenommen und jeder Eintrag in bestimmter Form beglaubigt sein *.

3. Unter diesen Voraussetzungen muss den Standesregistern das Recht innewohnen, juristischen Beweis für ihren gesetzmässigen Inhalt zu machen.

III. Passordnung. Der vorübergehende Aufenthalt der Staatsangehörigen ist an sich gar nicht Gegenstand administrativer Massnahmen; er hat weder rechtliche noch politische Consequenzen und wird daher mit Recht als Act der freien individuellen Selbst-

*) Wegen der mit Geburt, Ehe und Tod in der Regel verbundnen kirchlichen Funktionen (Taufe Trauung, Begräbniss) führt auch die Kirche Standesregister, welche früher wohl allgemein auch vom Staate mit dem Rechte der amtlichen versehen waren; bei der genauen Ausscheidung des kirchlichen und staatlichen Wirkungskreises (siehe IV. Abtheilung) muss jedoch die Führung der Civilstandsregister eignen staatlichen Organen übertragen und den kirchlichen Registern die Eigenschaft öffentlicher Urkunden abgesprochen werden.

bestimmung angesehen. Darum ist vorerst das Princip der obligatorischen Meldung eines jeden Ortsfremden bei der Ortspolizeibehörde oder der Lösung einer Aufenthaltskarte zu verwerfen.

Ebensowenig ist aber auch im Fremdenverkehre (der Ausländer) prinzipiell eine politisch bedenkliche oder rechtlich bedeutsame Thatsache zu sehen, welche wenigstens amtlich constatirt sein müsste. Daraus folgt die Unhaltbarkeit des obligatorischen **Passsystems**, sei es nun in der ältern (strengern) Form der Pässe mit Verpflichtung zur Vorlegung des Reisepapiers behufs Visirung, oder in der neuern (mildern) Form der Passkarten, womit die Aufhebung der Visa's für Staaten verbunden war, welche diesem Systeme sich angeschlossen hatten.

Ausnahmsweise dagegen kann sich allerdings für die Regierung die Nothwendigkeit ergeben, die Indentität einer auf Reisen befindlichen Person (Inländer oder Ausländer) zu constatiren, sei es zur Feststellung eines Thatbestandes oder zur Ermittlung einer von dem Gesetze verfolgten Person; auch können Verhältnisse eintreten, welche den ungehinderten Reiseverkehr für das Staatswohl bedenklich erscheinen lassen. In diesen beiden Fällen muss daher der Verwaltung auch das Recht zustehen, diejenigen Massregeln zu ergreifen, wodurch sie ohne eine unnöthige Belästigung des Reiseverkehrs ihren Aufgaben gerecht werden kann.

1. In erster Beziehung muss die Verwaltung das Recht haben von jedem Inländer oder Ausländer eine Legitimation zu verlangen, wenn hiezu ein nicht bloss im Reiseverkehr selbst gelegner gesetzlicher Grund vorhanden ist. Eine bestimmte Form der Legitimation ist dabei nicht zu verlangen, sondern dem Reisenden anheimzugeben, in welcher Weise er einen genügenden Ausweis über seine Person beibringen will.

Dabei widerspricht es dem Grundsatze der Passfreiheit durchaus nicht, wenn die Verwaltung selbst Pässe, sonstige Reisepapiere oder andere Legitimationsurkunden (z. B. Wanderbücher, Dienstbücher) auf Verlangen ausstellt.

Vorzugsweise Anwendung findet dieses Recht bei mittellosen Personen, welche mit der Reise einen Gewerbsbetrieb oder das Aufsuchen von Arbeit verbinden (Hausirer, Handwerksgesellen u. dgl.). Dagegen fallen die Dienstboten-, Seefahrtsbücher und ähn-

liche Zeugnisse über bisherige Dienstverhältnisse nicht unter diesen Gesichtspunkt.

2. Wenn die Sicherheit oder öffentliche Ordnung des Staates durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige gemeingefährliche Ereignisse, wie Epidemien, bedroht ist, muss der Verwaltung das Recht eingeräumt sein, die Passpflicht oder eine strengere Handhabung der Legitimationspflicht entweder für den ganzen Staat oder für einzelne Bezirke oder für den Reiseverkehr mit bestimmten Staaten vorübergehend anzuordnen.

IV. Die Aufgaben der Verwaltung für das persönliche Leben können endlich nur erfüllt werden, wenn die Bevölkerung eine sesshafte ist, das heisst, wenn jeder Staatsangehörige nicht blos factisch, sondern auch rechtlich an einem bestimmten Orte (Gemeinde) seine dauernde, unentziehbare Wohnstätte hat. Diese erhält jeder Einzelne durch das Heimathsrecht, welches daher die Grundlage der sog. administrativen Ordnung der Bevölkerung bildet, und jedem Staatsangehörigen zukommen muss.

Der Inhalt des Heimathsrechts besteht:

1. in dem unentziehbaren Rechte auf Aufenthalt in einer bestimmten Gemeinde des Staates. Selbst die volle Freizügigkeit (Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit) gewährt ein solches Recht noch nicht, indem der Verwaltung die Wegweisung eines nicht Heimathberechtigten aus der Aufenthaltsgemeinde aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und administrativen Ordnung immer vorbehalten sein muss. Jeder Staatsangehörige kann aber auch nur in einer Gemeinde Heimathsrecht haben, weil nur dadurch die Aufrechterhaltung der administrativen Ordnung und die rechtliche Fixirung der Existenz des Einzelnen an einem bestimmten Orte möglich ist.

2. Das Heimathsrecht darf jedoch keinerlei Beschränkung der Freizügigkeit enthalten, also nicht auch eine Pflicht des Aufenthalts an einem bestimmten Orte (abgesehen von dem Falle der polizeilichen Aufsicht) erzeugen.

3. Das Recht auf Unterstützung durch die Heimathgemeinde (Unterstützungswohnsitz), welches in der Regel den zweiten Hauptinhalt des Heimathrechts bildet, begründet sich mit den Prinzipien der öffentlichen Armenpflege; vgl. § 20 ff.

Die Thatsachen, auf welche das Heimathrecht begründet ist, sind:

1. die Familie; jeder Staatsangehörige hat seine (ursprüngliche) Heimath in jener Gemeinde, in welcher seine Aeltern heimathberechtigt sind oder bei seinem Tode heimathberechtigt waren. Frauen erwerben durch Schliessung einer giltigen Ehe die Heimath des Mannes;

2. der Aufenthalt in einer Gemeinde, welcher mit der Absicht der Niederlassung eine gewisse längere Zeit hindurch fortgesetzt wurde, soferne nicht während der hiezu nothwendigen Zeit ein gesetzliches Widerspruchsrecht der Gemeinde (wegen begehrter Armenunterstützung, Bestrafung wegen Verbrechen oder Vergehen etc.) entstanden ist. Ebenso muss das den Aufenthalt bedingende öffentliche Dienstesverhältniss (Beamte, Lehrer, Officiere etc.) das Heimathsrecht in der Gemeinde der Anstellung mit sich bringen. (Erworbene Heimath.) Jedes früher besessene Heimathrecht geht im Falle der Erwerbung eines neuen verloren.

3. Der Erwerb des Gemeindebürgerthums muss wegen der engen socialen Verbindung, in welche der Einzelne dadurch zur Gemeinde gebracht wird, gleichfalls das Heimathsrecht erzeugen, es sei denn dass in einer Person sich ein mehrfaches Bürgerrecht vereint, in welchem Falle die Heimathgemeinde unter jenen Gemeinden gewählt werden kann. Dagegen scheint die Erwerbung des Heimathsrechts durch Vertragschliessung mit einer Gemeinde dem Wesen dieses öffentlichen Rechts zu widersprechen.

4. Solchen Personen, für welche aus keiner dieser Thatsachen ein Heimathsrecht begründet werden kann (sei es dass die ursprüngliche Heimath nicht ermittelt werden kann, oder gar keine bestanden hat, wie bei naturalisirten Ausländern) muss die Verwaltung eine Heimath zuweisen.

II. Capitel. Oeffentliches Gesundheitswesen.

§ 15. Einleitung. Organisation.

Die Verwaltung des öffentlichen Gesundheitswesens ist die Erfüllung derjenigen Staatsaufgaben, durch welche die Bedingungen

einer ungestörten physischen Entwicklung des persönlichen Lebens hergestellt und erhalten werden.

Die staatliche Fürsorge für das öffentliche Gesundheitswesen begründet sich:

1. Durch die Unmöglichkeit des Einzelnen, sich die Bedingungen der Gesundheit selbst herzustellen und zu erhalten, weil das Leben der Gesammtheit ihn beständig beeinflusst.

2. Durch die Prinzipien der Verwaltung, u. z. sowohl durch die rechtlichen und sittlichen Pflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen und der Gesammtheit, als auch besonders durch sein Interesse (Zweckprinzip), indem alle realen Staatszwecke eine physische gut entwickelte Bevölkerung zur Voraussetzung ihrer glücklichen Durchführung haben.

Der Umfang dieser Verwaltungsaufgaben erstreckt sich demnach über das ganze Gebiet des Staates und über die gesammte Bevölkerung sowohl für das Ganze als für jede einzelne Person; dabei muss jedoch die persönliche Freiheit des Einzelnen über seine Gesundheit zu verfügen, gewahrt bleiben, soferne dadurch nicht die Interessen anderer an ihrem physischen Wohle dadurch verletzt werden. (Daraus folgt z. B. die Straffreiheit des Selbstmordversuches).

Den Inhalt der Verwaltungsaufgaben bilden:

1. Die Sorge des Staates für Verhütung von Gesundheitsgefährdung;

2. Für Heilung vorhandener Gesundheitsstörungen.

In erster Beziehung werden Verwaltungsthätigkeiten erfordert:

1. Zum Schutze gegen Verbreitung bestehender Krankheiten.

2. Zum Schutze gegen Krankheitsursachen.

3. Zum Schutze gegen Körperverletzungen und Beschädigungen.

In der zweiten Beziehung muss die Verwaltung

1. Für das Vorhandensein und die Möglichkeit entsprechender Verwendung eines vollständigen Heilpersonals sorgen.

2. Anstalten für Heilung und Pflege entweder selbst herstellen oder deren Herstellung befördern*.

---

*) Die Schriften über öffentliche Gesundheitswesen theilen sich in polizeiliche (administrative) und medizinische. Auf ersterem Standpunkte stehen Mohl und Stein, auf letzterem Schürmayer, Vogel, Pappenheim u. a.

Damit nun die Verwaltung diesen mannigfachen Aufgaben für das öffentliche Gesundheitswesen fortwährend und vollständig entsprechen könne, genügt in den seltensten Fällen der allgemeine Verwaltungsorganismus, sondern wird ein besonderer Organismus des öffentlichen Gesundheitswesens als Ergänzung des allgemeinen nothwendig.

Dieser Organismus muss nach bestimmten Prinzipien eingerichtet sein:

1. Er muss dem allgemeinen Verwaltungsorganismus angepasst und in denselben eingefügt sein.

2. Er muss auf dem Grundsatze der Selbstverwaltung beruhen, also besonders aus Interessenten und Fachmännern genommen werden. Ihn aus Aerzten allein zu bilden ist wegen der vielfachen hier concurrirenden Interessen nicht räthlich.

Demgemäss wird der Schwerpunkt einer solchen besondern Verwaltungsorganisation in der Gemeinde liegen, welche das allgemeine örtliche Organ der Selbstverwaltung ist, u. z. sowohl wegen des meist örtlichen Charakters dieser Verwaltungsaufgaben, und wegen des unmittelbarsten Interesses der Gemeindeangehörigen, als auch wegen der Nothwendigkeit sofortigen unmittelbaren Eingreifens was zweckmässig nur durch locale Organe möglich ist. — Daneben wird allerdings auch für die umfassenderen Aufgaben der Gesundheitsverwaltung und für die einheitliche Leitung des Ganzen bei den Provinzialorganen, sowie bei der Central-Behörde (Ministerium) ein solcher besondrer Organismus ausgebildet werden müssen.

Als eine diesen Prinzipien entsprechende sachgemässe Organisation des öffentlichen Gesundheitswesens dürfte sich etwa empfehlen:

1. Bei der Gemeindeverwaltung jeder Stadt einen besondern Gesundheitsausschuss (Sanitätscommission) zu bilden, welcher sich durch Cooptation von Bürgern, Aerzten und Technikern nach Bedürfniss verstärkt;

2. Jede Gemeinde muss einen Gemeindearzt anstellen, welcher in Städten Referent des Gesundheitsausschusses ist, in Landgemeinden die Functionen desselben allein versieht.

3. Auch bei der Provinzialverwaltung besteht ein solcher Ge-

sundheitsausschuss von ähnlicher Zusammensetzung mit einem eigens angestellten ärztlichen Referenten.

4. Bei dem Ministerium des Innern besteht eine aus Verwaltungsbeamten, Aerzten und Technikern zusammengesetzte Centralbehörde als besondere Abtheilung.

Entbehrlich erscheinen bei einer solchen Organisation besondere Medizinalbehörden als Mittelbehörden, da ihre Thätigkeit neben einem Provincialgesundheits-Ausschusse doch nur in den seltensten Fällen über die einfache Durchführung von Gesetzen oder Ministerialverordnungen hinausgehen wird; hiezu aber dürfte der allgemeine amtliche Organismus der Mittelbehörden, welche ja doch auch immer Sachverständige an der Seite hat, vollkommen genügen.

Die Competenz eines solchen Organismus des öffentlichen Gesundheitswesens richtet sich:

1. Nach der Competenz desjenigen allgemeinen Organes der Staatsverwaltung, bei welchem das besondere Organ eingereiht ist.

2. Innerhalb dieses allgemeinen Organs kann dem Medizinalorgan keine weitergehende Befugniss als jeder andern Fachabtheilung eingeräumt sein. Der Vorstand jedes solchen Organs muss also der Vorstand des allgemeinen Verwaltungsorgans sein. (In Gemeinden der Bürgermeister, bei der Provinzial- oder Landesverwaltung der Provinzial- oder Landeschef, im Ministerium der Minister) *.

§ 16. Oeffentliche Gesundheitspflege. (Hygieine).

I. Schutz gegen Verbreitung bestehender Krankheiten.

Die Krankheiten, welche die Möglichkeit der Verbreitung in sich selbst tragen, sind entweder erblich oder ansteckend oder miasmatisch. Es kann aber auch eine Anzahl von Krankheiten andrer Art epidemisch (überhaupt verbreitet) oder endemisch (local verbreitet) auftreten.

*) Vgl. hiezu die Beschlüsse der 43. Versammlung deutscher Naturforscher und Aerzte zu Innsbruck 1869 (Section für öffentl. Gesundheitspflege und Medizinalreform), welche in mehren wesentlichen Punkten hiemit übereinstimmen.

In all diesen Fällen ist die öffentliche Gesundheit bedroht und darum die Thätigkeit der Verwaltung zur Verhütung einer Weiterverbreitung gefordert.

1. Schutz gegen erbliche Krankheiten.

Eine fürsorgende Thätigkeit der Verwaltung ist in diesem Falle nothwendig, theils weil ohne solche eine wenn auch nur allmälige Beseitigung dieses Uebels gar nicht zu erwarten ist, theils weil diese Krankheiten solche Personen treffen, welche sich selbst dagegen in keiner Weise zu schützen vermögen.

Das einzige Mittel dagegen ist das Verbot der Eheschliessung zwischen Personen, welche mit solchen erblichen Krankheiten dauernd behaftet sind.

Das Recht der Verwaltung hiezu erleidet aber eine mehrfache Beschränkung.

1. Die Eheschliessung ist im modernen Rechtsstaate ein freier, von keiner Genehmigung abhängiger Act des socialen Lebens. Eine obrigkeitliche Verweigerung der Trauung bedarf daher jedenfalls der Begründung durch ein höherstehendes öffentliches Interesse.

2. Ein solches ist unzweifelhaft da vorhanden, wo von einer Freiheit der Selbstbestimmung des Individuums nicht geredet werden kann (z. B. bei Geisteskranken, Blödsinnigen, Cretins).

3. In allen übrigen Fällen sog. erblicher Krankheiten müsste diese Vererbung unzweifelhaft sein, um ein solches höher stehendes Recht der Verwaltung zu begründen. Da aber dies nach dem gegenwärtigen Stande der Medizin nicht möglich ist, so kann die Verwaltung hier auch die Trauung nicht verweigern, abgesehen davon, dass auch die Constatirung solcher Krankheiten nicht möglich oder wegen der dazu nothwendigen Thätigkeiten (Visitationen etc.) unerlaubt ist.

2. Schutz gegen ansteckende Krankheiten. (Contagien).

Die Verbreitungsfähigkeit gewisser Krankheiten durch blosse Berührung einer Person oder einer Sache mit den von Contagium inficirten Gegenständen macht es für den Einzelnen unmöglich sich ausreichend gegen derartige Gesundheitsverletzungen zu schützen. Die darin liegende Gefahr für die öffentlichen Gesundheitsverhältnisse veranlassen die Thätigkeit der Staatsverwaltung zur Fern-

haltung ausländischer ansteckender Krankheiten und zur Unterdrückung inländischer Contagien.

A. Gegen ausländische Contagien.

Dem ersteren Zwecke dient zunächst die Einrichtung der Land- und See-Quarantänen, Anstalten zur Anhaltung und Untersuchung von Personen und Waaren, welche aus Gebieten kommen, in denen eine ansteckende Krankheit herrscht und welche die Staatsgrenze passiren wollen, eine Einrichtung, welche sich selbstverständlich nur gegen acute und verheerende Contagien rechtfertigt. (Gegenwärtig nur gegen die orientalische Pest und das gelbe Fieber gerichtet). Eine Erleichterung dieses immerhin bedeutenden Verkehrshindernisses ist von einer besseren Organisirung des Consulats- und Agentenwesens in fremden Staaten zu erwarten, indem allgemeine Gesundheitsberichte und besondere Gesundheitszeugnisse dieser Agenten im Auslande eine Vereinfachung der Controle herbeiführen. (Die neuerlich erleichterte Quarantäne der französischen Oceanhäfen ist durch Convention vom 24. Juni 1864 auch auf italienische und französische Mittelmeerhäfen ausgedehnt).

Wirksamer könnte noch gegen ausländische Contagien durch gemeinsames Vorgehen der Grossstaaten bei der jeweilig betheiligten Regierung angekämpft werden.

Eine vollständige Absperrung des Landes (z. B. durch Sanitätscordon) ist nicht nur wegen des ungeheuern Kostenaufwandes und der Vermögensbenachtheiligung, sondern auch wegen der Unmöglichkeit vollständiger Durchführung kein geeignetes Mittel der Verwaltung.

Bezüglich der einzelnen unter den Begriff des Contagiums fallenden Krankheiten ist die Verwaltung natürlich auf die Medizin angewiesen; sie muss sich desshalb auch mit ihren jeweiligen Anordnungen stets auf der Höhe dieser Wissenschaft zu halten streben.

B. Gegen Contagien im Inlande.

Auch gegen diese Krankheiten bilden die Absperrung und die Vernichtung der mit dem Contagium behafteten Gegenstände (Kleider etc.) die wirksamsten Mittel. Die Absperrung wird je nach dem Grade der Gefährlichkeit und der Verbreitung der Krankheit

eine provinzielle oder gemeindliche (in diesen Fällen durch Cordon) oder nur eine Haus- oder Zimmer-Sperre sein müssen. Die Vernichtung inficirter Gegenstände kann in leichtern Fällen je nach dem Stande der Naturwissenschaften durch Desinfection ersetzt werden.

Neben diesen allgemeinen Massregeln empfehlen sich bei gefährlichen Contagien besonders noch Schliessung der Schulen, Verhinderung der Versammlung grösserer Menschenmassen, Schutzmassregeln bei Beerdigung von Personen, welche einer solchen Krankheit unterlegen sind, besondere Sorgfalt für arme Kranke, unbedingte Anzeigepflicht der Aerzte und der Kranken selbst; ferner auch für leichtere Fälle eine Selbstanzeigepflicht beim Familienhaupte oder Dienstherrn, die Forderung eines Gesundheitsattestes bei Ausfertigung von Gewerbspässen etc.; endlich sind Strafbestimmungen nothwendig für Fälle bewusster Ansteckung, Uebertretung sanitätspolizeilicher Vorschriften u. dgl.

Dabei ist es selbstverständlich, dass alle gegen die freie Bewegung der Gesunden gerichteten Massregeln nur bei akuten Contagien zulässig sind, die gegen die Krankheit und ihre Träger gerichteten aber auch bei chronischen Contagien angewendet werden dürfen. Da aber erfahrungsgemäss die akut-contagiösen Krankheiten, wenn sie epidemisch auftreten, in der Regel einen miasmatischen Beisatz haben (Schürmeyer § 307 nimmt es unbedingt an), so gelten die bezeichneten Massregeln auch für die miasmatisch-contagiösen Krankheiten, indem dadurch wenigstens gegen die eine Verbreitungsart Vorsorge getroffen wird; daneben können dann auch die gegen reine Miasmen nothwendigen Verwaltungsmassregeln (siehe unten) zur Anwendung kommen.

Als acute inländische Contagien (mit oder ohne Miasma) gelten beispielsweise Blattern, Cholera, Scharlach, Dyphterie, als chronische Krätze, Syphilis. Vom Standpunkte der Verwaltung verdienen Blattern und Syphilis eine besondere Berücksichtigung.

a. Blattern.

Der wirksamste Schutz gegen diese Krankheit besteht in der durch Jenner erfundenen Impfung. Dieselbe ist desshalb auch in vielen Staaten obligatorisch eingeführt (Impfzwang).

Der Impfzwang kann ein zweifacher sein:

1. Zwang zur einmaligen Impfung im Kindesalter.

2. Zwang zur mehrmaligen Impfung (Revaccination).

Prinzipiell ist eine solche Massregel nicht gerechtfertigt, da sich Jeder durch die Impfung selbst zu schützen vermag, bezüglich der Kinder aber die Erziehung durch die Aeltern keiner polizeilichen Beeinflussung unterliegen soll; es setzt aber die Impffreiheit einen hohen Bildungsgrad des Volkes voraus; solange derselbe nicht angenommen werden kann, ist im Interesse der Kinder und der Gesellschaft die erste Art von Zwang empfehlenswerth. Die Nöthigung der Erwachsnen zur Revaccination wäre höchstens in Zeiten starker Epidemien als vorübergehende Massregel zu rechtfertigen.

Die gegen die Impfung überhaupt gemachten Einwendungen der Unwirksamkeit oder möglichen positiven Schädlichkeit sind theils durch die medizinische Wissenschaft nicht so erwiesen wie die Nützlichkeit derselben feststeht, theils kann aus der vereinzelten Möglichkeit gleichzeitiger Einimpfung oder Hervorrufung andrer Krankheiten kein Argument gegen die Massregel im Allgemeinen geschöpft werden.

Bei dem Prinzipe des Impfzwanges hat die Verwaltung:

1. Die Aerzte zur regelmässigen Vornahme der Impfung zu verpflichten.

2. Für Vorhandensein und Vertheilung guter Lymphe (Impfstoff) zu sorgen.

3. Zum Beweise der geschehenen Impfung obrigkeitlich beglaubigte Atteste zu verlangen.

b. Syphilis.

Die Frage von den Massregeln der Verwaltung zum Schutze gegen diese Krankheit fällt zusammen mit der Betrachtung ihrer Aufgaben für öffentliche Sittlichkeit, darf also nie von einseitig medizinischem Standpunkte beantwortet werden.

Zwei weitverbreitete Irrthümer haben die Beantwortung dieser Frage auf falsche Bahnen geführt:

1. Dass sich der Einzelne vor syphilitischer Ansteckung selbst bewahren könne (z. B. werden Frauen von ihren Männern angesteckt, Kinder von den Dienstboten, Ammen; dazu Ansteckung durch syphilitisch inficirte Gegenstände).

2. Dass die Sittlichkeit eines Volkes durch Verminderung der Verführung gehoben werden könne (während doch nur an Stelle einer Unsittlichkeitsform eine andre tritt, solange nicht ganz andre Sittlichkeitshebel wirken [Erziehung, Bildung, Rechtssinn, Religion]).

Als richtige administrative Grundsätze, welche sowohl den medizinischen als ethischen Forderungen genügen, sind zu bezeichnen:

1. Die Verwaltung muss der Verbreitung dieser Krankheit durch Zwangsmassregeln gegen die öffentlichen Dirnen vorbeugen.

Hiezu gehören: genaue Erhebungen der Polizei über das Vorhandensein und die Verhältnisse solcher Personen; beliebiger Zwang zur ärztlichen Untersuchung derselben im Falle genügender Constatirung der Identität; gerichtliche Untersuchung und Bestrafung erwiesener gewerbsmässiger Unzucht und Kuppelei auf Antrag der Polizeibehörde, Stellung unter Polizeiaufsicht im Rückfalle etc.

Der Polizei muss in Bezug auf diese Klasse der Bevölkerung durch Gesetz ein erweitertes Zwangsrecht eingeräumt sein, von dem sie nach eignem Ermessen Gebrauch machen darf; es ist diess um so mehr gerechtfertigt, als berechtigte Interessen dadurch nicht verletzt werden.

2. In Bezug auf alle Erkrankungsfälle gilt das Gleiche wie für andre Contagien.

3. Die Verwaltung muss das öffentliche Hervortreten der Unsittlichkeit verhindern; es bedarf hiefür auch besonderer Strafbestimmungen.

4. Die Verwaltung muss die Ursachen der Prostitution (Mangel an Bildung, an Sitte und Beschäftigung etc.) zu beseitigen trachten.

Unter diesen Voraussetzungen sind weder Toleranzhäuser (Bordelle) zu gestatten, noch das System der Inscription zu befürworten, welche beide gegen das Moralprinzip der Verwaltung verstossen.

3. Schutz gegen sonstige bestehende Krankheiten.

Hieher gehören zunächst alle nicht ansteckenden Epidemien und Endemien. Gegen diese Krankheiten sind wegen der gänzlich verschiednen Verbreitungsweise zum Theil auch andre Verwaltungsmassregeln nothwendig als gegen Contagien. Besonders erweisen

sich hier alle Arten von Sperrmassregeln als wirkungslos, soferne die Krankheit nicht auch eine contagiöse Eigenschaft hat.

Für die Gesundheitsverwaltung muss es hier eine Hauptaufgabe sein, solche öffentliche Zustände zu beseitigen, welche erfahrungsgemäss zur Verbreitung eines Miasmas beitragen oder solches erzeugen. In dieser Beziehung fallen die Massregeln mit dem Schutze des Staates gegen Krankheitsursachen zusammen (siehe unten). Aber auch auf die Privatverhältnisse darf hier ein solcher Einfluss geltend gemacht werden, z. B. polizeiliche Desinfection der Wohnungen bes. der Abtritte, Befehl der Ventilation in inficirten Wohnungen etc. Auch die Verhütung der Versammlung grösserer Menschenmassen in geschlossnen Räumen (bes. auch in Schulen) kann hieher gerechnet werden.

Eine wichtige Aufgabe der Verwaltung besteht auch in zweckmässiger Belehrung des Volkes über die Krankheit, ihre Symtopme, Behandlung und über die etwa gerathnen Präservativmittel*. Die Nichtbefolgung medizinal-polizeilicher Anordnungen muss mit Strafe bedroht sein.

II. Schutz gegen Krankheitsursachen.

In einer allseitigen Entfaltung einer geordneten und sachverständigen Verwaltungsthätigkeit zur Beseitigung von Krankheitsursachen ist der Schwerpunkt der öffentlichen Gesundheitspflege zu suchen. Diese Thätigkeit kann sich beziehen:

1. Auf persönliche Verhältnisse.
2. Auf natürliche oder gesellschaftliche Zustände.
3. Auf gesundheitsschädliche Gegenstände.

1. Die persönliche Sorge für Fernhaltung gesundheitsschädlicher Einwirkungen auf das eigne Leben bleibt in der Regel frei von jeder administrativen oder polizeilichen Einwirkung. Ebenso ist die Sorge für die physische Erziehung der Kinder den hiezu Verpflichteten (Aeltern, Anverwandten etc.) unbedingt und frei überlassen. Dagegen verbleibt dem Staate dennoch die Pflicht, da, wo er diese Sorge in der Erziehung nicht

* Als Vorbild kann das „Cholera-Regulativ" von Griesinger, Pettenkofer und Wunderlich (1866) gelten.

erwarten kann, oder wo sie erfahrungsgemäss nicht ausreicht, ergänzend mit seiner Thätigkeit zum Schutze der Kinder gegen Lebens- und Gesundheitsgefährdungen einzutreten, denn das in jeder Beziehung höherer fremder Sorgfalt bedürftige Kindesalter wird eben desshalb auch ein Gegenstand besonderer Verwaltungsaufgaben.

A. Zunächst ist eine erhöhte administrative Sorgfalt den Kindern des zartesten Alters (bis zum Beginn der Schulpflicht), insbesondere den Neugebornen und Säuglingen zuzuwenden, weil hier die grösste Hilflosigkeit des Kindes mit der höchsten Lebensgefahr zusammentrifft, auch erfahrungsgemäss die grösste Sterblichkeit herrscht.

Als hauptsächliche Thätigkeiten der Verwaltung sind hiefür geboten:

a. Sorge für ausreichende Geburtshilfe und Gebäranstalten zum Zwecke der Verhütung von Todtgeburten (siehe § 19).

b. Sorge für genügende Pflege der Neugebornen und Säuglinge im Bedürfnissfalle. Hiezu ist nothwendig eine sanitätspolizeiliche Ueberwachung des Ammenwesens (Strafen für ungesunde Ammen), der gewerbsmässigen Pflege der Kinder durch Fremde (sog. Pflegkinder-Frauen), Errichtung von Krippen (Säuglingsbewahranstalten und Kleinkinderbewahranstalten) durch die Gemeinden, oder Beaufsichtigung privater Anstalten.

Oeffentliche Ammenanstalten oder Ammenbureaus besonders aber Findelhäuser * empfehlen sich nicht, weil sie den Aeltern oder Angehörigen der Kinder Veranlassung geben, sich ihrer natürlichen Pflichten ohne Noth zu entledigen, und dadurch Immortalität und Gewissenlosigkeit befördern.

B. Besondere Rücksicht erheischt ferner die schulpflichtige Jugend wegen der Gefahren, welche das längere Zusammensein vieler Kinder in geschlossenem Raume und das Verhalten desselben beim Unterrichte für die zarte Gesundheit mit sich führen können.

Die Verwaltung, welcher die Sorge für das ganze Schulwesen obliegt (siehe II. Abth. V. Cap.) hat auch für Verhütung aller gesundheitswidrigen Verhältnisse in der Schuleinrichtung Sorge zu tragen. Sie ist daher verpflichtet:

* Vgl. hierüber Conrad in Hildebrand's Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik 1869. I. 4. und 5. Heft.

a. Die Bedingungen einer ungestörten Gesundheit bei dem Baue und der Einrichtung der Schulhäuser und ihrer Benützung herzustellen und zu erhalten (reichliches Tageslicht, Luftwechsel, Reinlichkeit, bequeme Schulbänke etc.)

b. Für einen die günstige körperliche Entwicklung der Kinder befördernden Unterrichtsplan zu sorgen (entsprechende Abwechslung der Unterrichtsgegenstände, gehörige Erholungszeit etc.).

c. eine normale Schülerzahl für jede Klasse zu fixiren, welche nicht beliebig überschritten werden darf.

C. Die Kinder der arbeitenden Klassen bedürfen gleichfalls eines besondern administrativen Schutzes, damit ihre Verwendung zur Arbeit nicht ihrer körperlichen Entwicklung nachtheilig werde. Eine gesetzliche Regelung sowohl bezüglich des Alters, von welchem an überhaupt eine regelmässige Verwendung zur Arbeit zulässig ist, als auch bezüglich der erlaubten Stundenzahl der Kinderarbeit, Verbot der Arbeit während der obligaten Schulzeit sind die hiefür gebotenen Vorkehrungen der Staatsverwaltung. (siehe auch unten: Verwaltung des wirthschaftlichen Lebens).

2. Natürliche und gesellschaftliche Zustände.

A. Sorge für gesunde Wohnplätze. Diese erstreckt sich:

a. auf die allgemeinen öffentlichen Anstalten und Einrichtungen der menschlichen Wohnplätze.

b. auf die einzelnen Wohngebäude.

Diese Massregeln haben eine erhöhte Bedeutung erlangt, seit die dreifache Bedingung der öffentlichen Gesundheit: gesunde Luft, gesundes Wasser und gesunder Boden allgemein anerkannt sind und zumal in schlechten ungesunden Wohnungen vorzugsweise der Sitz aller Gefahr bei ansteckenden und überhaupt epidemischen Krankheiten gefunden wurde. Selbstverständlich wird eine grössere Thätigkeit in Städten als auf dem Lande nothwendig sein.

a. Die Massregeln der Verwaltung beziehen sich theils auf neuanzulegende öffentliche Wohnplätze theils auf Herstellung der Bedingungen öffentlicher Gesundheit bei schon bestehenden durch besondere Anstalten und Einrichtungen, theils auf Erhaltung dieser Bedingungen. In diesen Beziehungen sind es:

α. Die Bauordnungen, welche die Anlegung neuer Ort-

schaften oder grösserer Wohnplätze von dem Vorhandensein der obigbezeichneten Bedingungen abhängig machen müssen, durch Bestimmungen über die nothwendigen Eigenschaften des Terrains, des Wasser-Zu- und Abflusses, der Lichtweite der Strassen etc.

β. Vorschriften über Reinlichkeit der Strassen, öffentlichen Plätze etc.

γ. Eigene Veranstaltungen der Staats- (Gemeinde-) Verwaltung, auf öffentliche Kosten oder durch Umlagen von den Hausbesitzern zu bestreiten; diese sind nothwendig, wo ein gemeinnütziges Interesse vorliegt und ein allgemeines Zusammenwirken nach einheitlichem Plane geboten ist. Hieher gehören Entsumpfungen, Vorkehrungen gegen Ueberschwemmung, Baumpflanzungen und Spaziergänge, besonders aber die Sorge für Reinigung, Reinhaltung und in Verbindung damit Entwässerung der oberen Bodenschichten.

Eine Verunreinigung findet vorzugsweise durch die Abfälle und die menschlichen und thierischen Exkremente statt, welche durch Versitzen in den Boden schädliche Ausdünstungen aller Art, Verunreinigung der Brunnen, Quellen etc. herbeiführen. Ihrer möglichst vollständigen, schnellen und unschädlichen Beseitigung zunächst aus den Städten hat die öffentliche Gesundheitspflege eine umfassende Thätigkeit zuzuwenden. Kann dabei auch noch der Düngerwerth dieser Stoffe erhalten und für die Landwirthschaft nutzbar gemacht werden, so wird dadurch natürlich dem allgemeinen Interesse um so vollständiger Rechnung getragen sein.

Die hier einschlägigen Systeme der Beseitigung sind:

1. Das Grubensystem mit öfterer Abfuhr im Jahre (noch sehr verbreitet).

2. Die ältere Kanalisation ohne Schwemmung.

3. Das System der Schwemmkanäle mit oder ohne water closets und Reinigung der Schmutzwässer.

4. Das Tonnenabfuhrsystem.

5. Die sog. pneumatische Kanalisation (Liernur'sches System) mit Tonnenabfuhr.

In Verbindung mit ihnen stehen die Einrichtung zur Verwendung der Abfälle und Excremente für die Landwirthschaft, insbesondere die mit dem System der Schwemmkanäle angewendete Be-

rieselung der Felder mit den Schmutzwässern und die mit dem Tonnensystem und dem Liernur'schen System combinirte Pudrette-Fabrikation.

Wissenschaft und Erfahrung haben sich entschieden nur gegen die beiden ersten Systeme gewendet, in Bezug auf die übrigen scheint die Entscheidung mehr nach den jeweilig vorhandenen Verhältnissen sich richten zu müssen, ohne dass dem einen oder andern ein unbedingter Vorzug eingeräumt werden könnte.

Ausser diesen Einrichtungen sind hier noch eine vollständige Pflasterung oder Macadamisirung, Vorkehrungen zum Abflusse des Regenwassers etc. zu nennen.

b. Bei den einzelnen Wohngebäuden ergibt sich für die Thätigkeit der Sanitätsverwaltung eine bedeutende Verschiedenheit je nach der Eigenschaft derselben als öffentliche oder private Gebäude. Während bei ersteren die Forderungen der öffentlichen Gesundheitspflege vollständig zur Durchführung gelangen können, steht bei letztern das freie Verfügungsrecht des Privaten über sein Eigenthum und die nothwendige Rücksicht auf das Vermögen desselben einer unbedingten Durchführung zweckmässiger sanitärer Erbauung und Einrichtung der Wohnungen entgegen. Die Bauordnungen können also nur das unbedingt, besonders auch für dritte, Gesundheitswidrige verbieten, nicht auch bloss Zweckmässiges zwangsweise durchführen. Dahin gehört das Verbot oder die Beschränkung der Kellerwohnungen, Vorschriften über die Feuerstätten und Latrinen, Verbot der Bauführungen im strengen Winter und der Bewohnung noch nicht ausgetrockneter Neubauten, Vorschriften über Reinlichhaltung der Wohnungen etc. — Bezüglich der zweckmässigen Einrichtungen soll die Verwaltung bei den öffentlichen Bauten (Kasernen, Schulen, Gefängnissen etc.) mit gutem Vorbilde für die Aufklärung und Einbürgerung bei dem Volke wirken. Sitte und Erfahrung vermögen viel mehr als obrigkeitliche Vorschriften.

B. Der Gewerbsbetrieb macht eine Reihe von Massregeln der öffentlichen Gesundheitspflege nothwendig, sowohl in Bezug auf die Anlage als auf den Betrieb der Gewerbsunternehmungen. Die Verwaltung hat hier die schwierige Aufgabe, der Production im Interesse der öffentlichen Gesundheit Schranken aufzulegen, ohne sie desshalb unfrei zu machen. Dies erreicht sie:

a. Durch **Vorbehalt besonderer Genehmigung jeder gesundheitsgefährlichen Gewerbsanlage.** Die einer solchen Genehmigung unterliegenden Gewerbe müssen im Gesetze besonders bezeichnet, sowie das dabei anzuwendende Verfahren genau vorgeschrieben sein. (Vorlegung der Pläne, Einvernehmen der Interessenten, Beschlussfassung, Berufsrecht).

b. Durch **administrative Beaufsichtigung des Betriebs,** welche sich auf Prüfung der zu verwendenden Maschinen (Kesselprobe), Untersuchung der Feuerungs-, Beleuchtungs- und Ventilations-Einrichtungen, Kenntniss der besondern Schutzmassregeln bei Verarbeitung und Aufbewahrung gefährlicher Stoffe sowohl für die ganze Anlage als für die Arbeiter beschränkt.

C. Zur Verhütung der **aus der Verwesung hervorgehenden Gesundheitsgefährdungen** hat die Verwaltung:

a. Für rechtzeitige und geordnete **Beerdigung der Todten** Sorge zu tragen. Die Begräbnissordnungen müssen Bestimmungen enthalten über die zulässige Frist vom Eintritt des Todes bis zur Beerdigung, Verfahren bei Scheintodten, die materielle Ordnung der Beerdigung, sowie über etwaige besondere Vorkehrungen bei Selbstmord, Unglücksfällen etc. Als Regel gilt vollständige Gleichheit der Beerdigungsnormen, Beerdigung am Sterbeort und am öffentlichen Begräbnissplatze; in grossen Städten obligatorische Benützung des Leichenhauses.

b. Für **zweckmässige Anlegung und Benützung öffentlicher Begräbnissplätze** zu sorgen. Dieselben müssen von den Wohnungen der Ortsbevölkerung entfernt angelegt, im Verhältniss zu derselben von entsprechender Grösse sein, an möglichst trockenen, luftigen Plätzen sich befinden, und im Innern wohl geordnet sein.

c. Bezüglich der **Wasenmeistereien** (Fallmeistereien) kommen die für gesundheitsgefährdenden Gewerbsbetrieb überhaupt gegebnen Bestimmungen zur Anwendung (siehe oben).

3. Gesundheitsschädliche Gegenstände.

A. **Massregeln zur Erhaltung gesunder Nahrungsmittel.** Dieselben können verfälscht oder bloss verdorben sein. Die Fälschung wird strafrechtlich verfolgt; die gefälschten Nahrungsmittel unterliegen unbedingt der Konfiskation.

Das Verderben der Viktualien muss die Polizei zu verhüten, die verdorbenen zu beseitigen trachten (Markt- und Viktualienpolizei). Diesen Aufgaben dient die Viktualienbeschau, die Erlassung marktpolizeilicher Vorschriften, Sorge für Reinlichkeit in Fleischbänken, Schlachthäusern, Mühlen etc. Ausnahmsweise kann auch die Herstellung gesunder Nahrungsmittel direkt Sorge der Verwaltung sein; z. B. die Versorgung einer Stadt mit gutem Trinkwasser durch Leitung auf öffentliche Kosten.

B. Ueberwachung der Zubereitung und des Handels mit Giften und gifthaltenden Substanzen. Die Thätigkeit der Verwaltung schliesst sich hier unmittelbar an die Beaufsichtigung des gesundheitsgefährdenden Gewerbsbetriebs an und verfolgt dieselben Grundsätze. Die Zubereitungsbefugniss kann beschränkt werden auf Apotheker, chemische und pharmazeutische Fabriken, Berg- und Hüttenwerke (soweit es eigne Producte sind); auch kann das Recht hiezu Fabriken nicht verweigert werden, bei welchen Gifte als Nebenproducte erscheinen. Der Handel wird häufig nur den Apothekern und Gift- oder Arznei-Waarenhändlern gestattet.

C. Massregeln gegen Quacksalberei und Geheimmittel. Da der Verkauf und Handel mit Arzneimittel auch bei dem Prinzipe der Gewerbefreiheit an besondre administrative Genehmigung geknüpft sein soll (§ 19), so unterliegt ein absolutes Verbot des Verkaufs ausser dieser Ordnung gar keinem Bedenken. Bezüglich der nicht als Arzneimittel bezeichneten cosmetischen etc. Geheimmittel ist aber gleichfalls eine polizeiliche Controle gerechtfertigt, welche die Aufgabe hat sich von der Unschädlichkeit der Mittel zu überzeugen. Eine Verbreitung ohne vorhergegangene Controle muss mit Strafe bedroht sein; dagegen erscheint es zu strenge, auch den Redakteur, Verleger oder Drucker bezüglicher Ankündigungen zu bestrafen.

III. Schutz gegen Körperverletzungen und Beschädigungen.

A. Durch Massregeln in Bezug auf das Bauwesen. Hierin beruht die zweite Hauptaufgabe der sog. Baupolizei (siehe II, 2). Die Verwaltung muss insbesondere auf Sicherheit (gegen Feuers-

gefahr, Einsturz etc.) bei Anlegung von Gebäuden und bei der Bauführung (Aufstellung von Warnungszeichen, Aufsicht etc.) Sorge tragen; sie muss alle Gefahren der Communicationswege entfernen durch Verbot des Aufstellens oder Abladens verkehrsstörender Gegenstände, Gebot des Anbringens von Geländern und sonstigen Sicherheitsvorrichtungen bei Brücken und gefährlichen Orten, Verbot zu schnellen Fahrens, Reitens etc. — Eigner Anstalten der Verwaltung (zunächst der Ortsverwaltung) bedarf es zur Herstellung ausreichender Strassenbeleuchtung, aus gleichen Gründen wie bei der Kanalisation, bei Spaziergängen etc.

B. Auch in Bezug auf den Gewerbsbetrieb sind umfassende Massregeln zum Schutz gegen Körperverletzungen und Beschädigungen geboten. Abgesehen von Vorsichtsbestimmungen in Bezug auf Einrichtung, Fabrikationsweise und Maschinenbenützung (siehe oben), handelt es sich hier hauptsächlich um strenge Gesetze in Bezug auf die Haftpflicht bei Beschädigungen oder Todesfällen, welche bei dem Betriebe der Gewerbe, besonders auch der Transportgewerbe (Eisenbahnen, Schiffahrt etc.) entstehen. Obwohl der Hauptinhalt solcher Gesetze dem bürgerlichen und Strafrechte angehört, so muss doch die Verwaltung gleichfalls zur Feststellung richtiger Grundsätze beitragen.

Eine günstige Wirkung solcher Gesetze in Bezug auf die Verhütung von Körperverletzungen und Todesfällen wird immer abhängig sein von der Höhe des Interesses, das die Unternehmer und Eigenthümer solcher Gewerbe an der Verhütung haben. Dies wird am stärksten geweckt werden können durch eine ausgedehnte Haftpflicht derselben für alle nicht zufälligen und nicht von den Betroffnen selbst verschuldeten Unfälle; die Haftpflicht besteht nicht nur den lebenden Beschädigten, sondern auch den Hinterbliebenen gegenüber, sofern der Getödtete zu deren Erhaltung und Versorgung (Alimentation) verpflichtet war; sie erstreckt sich auf die Folgen aller den Arbeitern oder Beamten (Officianten) anvertrauten Geschäfte, sowie auf die Verletzungen durch die im Besitze des Unternehmers befindlichen Sachen; und zwar sowohl gegen das Arbeitspersonal selbst als auch gegen Dritte. Sie besteht für alle Arten des Verschuldens und ist nicht auf Ersatz des positiven Schadens zu beschränken, sondern auch auf Entschädigung für ent-

gangenen Vortheil auszudehnen. Damit ein solches Gesetz wirksam sein könne, ist aber auch eine Reform des Schädenprocesses nothwendig, welche die sichere Feststellung der nothwendigen Punkte ermöglicht. Auch müssen diese Grundsätze für alle Arten der Unfallsbeschädigung gelten, nicht etwa bloss für Eisenbahnen, Bergwerke etc. Aehnliche Grundsätze müssen bezüglich der Vermögensbeschädigung massgebend sein (siehe III. Abschnitt).

Es sind ferner noch andre Schutzmassregeln der Verwaltung für den Gewerbebetrieb nothwendig, so z. B. der Schutz der Gewerbsanlagen (insbesondere der Bahnkörper), Sanitätsvorkehrungen im Interesse der Anwohnen von Gewerbsanlagen u. ähnl.

C. Gefahren der Bade- und Eisplätze. Hiegegen hat die Verwaltung durch Ausstecken besonders geeigneter Orte und Verbot der Benützung besonders als gefährlich bezeichneter anzukämpfen.

D. Gefährdung durch Thiere. Nicht bloss zum Schutz gegen Körperverletzungen, sondern oft auch gegen die aus solchen entstehende Krankheiten (z. B. Wuthkrankheit) ist die Verwaltung thätig zu sein verpflichtet. Theils sind allgemeine Gebote und Verbote zu erlassen (periodische Visitation der Hunde, Mitnehmen derselben an bestimmte Orte wie Kirchen, Wirthshäuser, Pferderennen); theils müssen aus bestimmten Anlässen besondre Vorkehrungen getroffen werden; so besonders bei ausgebrochenen Krankheiten unter den Thieren, welche dem Menschen besonders gefährlich werden können: Consignirung, Tödtung etc. Zur Verminderung der Gefahr der Wuthkrankheit bei Hunden erweist sich eine hohe Steuer auf Luxushunde als das Zweckmässigste. Das Halten wilder Thiere muss von besondrer polizeilicher Bewilligung abhängig gemacht sein.

§ 17. Oeffentliche Krankenpflege (Medicinalwesen).

I. Sorge für vollständiges Heilpersonal.

Heilung und Pflege von Kranken ist zwar ein besonderer Lebensberuf und Erwerb, und daher auch zunächst in der Sphäre der Privatthätigkeit und der freien Mitbewerbung wie bei jeder andern Erwerbsart gelegen.

Da aber die individuellen Krankheitszustände eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit in sich tragen und der Staat auch zur Unterstützung des Einzelnen da verpflichtet ist, wo die Bedingungen der Selbsthilfe ausser ihm selbst liegen, so muss die Verwaltung Sorge tragen, dass sowohl die Möglichkeit der Heilung stets vorhanden als auch eine gewisse Sicherheit für den Kranken gegeben sei, dass er von dem berufsmässigen Heilpersonal auch wirklich Heilung erwarten könne. Die Aufgaben der Staatsverwaltung sind verschieden je nach den Kategorien des öffentlichen Heilpersonals, welches sich in Aerzte, Apotheker, Hebammen und Heildiener scheiden lässt.

1. Aerzte.

A. Die Möglichkeit jederzeit Heilung von den Krankheiten erlangen zu können, stellt die Verwaltung zunächst her:

a. Durch Errichtung und Verwaltung von ärztlichen Bildungsanstalten (Universitäten), (siehe Cap. V).

b. Durch Verpflichtung einer jeden Gemeinde (oder mehrerer Gemeinden zusammen) einen Gemeindearzt anzustellen, soferne sich kein Arzt daselbst befindet; derselbe kann zugleich öffentlicher Gesundheitsbeamter sein (siehe § 15).

c. Durch besondere Sorge für Arme (Armenärzte).

B. Sicherheit, dass diejenigen, welche sich berufsmässig mit der Heilung von Kranken beschäftigen, auch ihrer Aufgabe gewachsen sind, gewährt die Verwaltung den Kranken:

a. Durch Einrichtung von medizinischen Prüfungen, deren Bestehen die Bedingung für die Approbation als Arzt ist, oder an sich schon der Approbation gleich kommt. Nur approbirten Aerzten kommt das Recht öffentlicher Glaubwürdigkeit und die Pflicht der Verschwiegenheit, Anzeigepflicht bei Epidemien etc. zu.

b. Durch die Ertheilung ausschliesslicher Befugniss zur Führung bestimmter Titel (Arzt, Zahnarzt oder gleichbedeutender) an die vorschriftsmässig Geprüften, wodurch das Publikum die Möglichkeit erhält zwischen Geprüften und Ungeprüften zu unterscheiden.

Damit ist den Bedürfnissen der öffentlichen Krankenpflege in Bezug auf das ärztliche Personal Genüge geleistet.

Ungerechtfertigt und darum unzulässig ist:

A. Das Verbot der sog. Kurpfuscherei, d. h. der

Ausübung der Heilkunst ohne Approbation. Dasselbe ist unrecht, weil es die Freiheit der Person in der Wahl des Heilpersonals unnöthigerweise beschränkt und dem Publikum Vertrauen zu einer bestimmten Klasse von Personen anbefiehlt; unnütz ist es, weil es factisch fortwährend umgangen werden kann. Selbst das zulässigste Strafmaximum einer auf gerechten Grundsätzen aufgebauten Gesetzgebung ist kein Abschreckungsmittel. Für den Schutz der Bevölkerung genügt die durch obige Massregeln (B) ermöglichte Unterscheidung zwischen geprüftem und ungeprüftem Heilpersonal. Ein Privilegium für die Aerzte aber kann und darf dadurch nicht geschaffen werden. Daraus folgt auch die Unzulässigkeit einer Unterscheidung von höheren und niederen Aerzten (Chirurgen etc.) sowohl bezüglich der Ausbildung als der Berechtigung.

B. Zwang der Aerzte zur Hilfeleistung in dringenden Fällen ohne genügenden Verhinderungsgrund. Theils ist auch eine solche Bestimmung undurchführbar wegen der Unmöglichkeit die Triftigkeit des Verhinderungsgrundes und die Dringlichkeit des Falles zu prüfen; theils ist sie für den Arzt schwer belastend ja sogar entwürdigend; endlich ist sie auch für das Publikum nicht förderlich, weil gerade der ärztliche Beruf dadurch erschwert, also seltner ergriffen wird; als Aequivalent für das Privilegium der Praxis kann sie nicht gelten, weil dasselbe ja gleichfalls fallen soll und ohnehin keinen Werth hatte. Für das öffentliche Wohl sind aber keine Gefahren von dem Wegfall dieses Zwangs zu befürchten, weil der Arzt durch sein eignes Erwerbsinteresse, zumal bei freier Konkurrenz, zur Hilfeleistung angetrieben wird; gegen schuldige Aerzte kann immer durch das Strafgesetzbuch vorgegangen werden. (Fahrlässige Tödtung oder Gesundheitsbeschädigung).

C. Obrigkeitliche Taxen für die Aerzte. Diese können nur für Streitfälle als normgebend, aber nicht obligatorisch festgesetzt werden. Die wissenschaftliche Leistung des Arztes erfordert freie Vereinbarung.

D. Die administrative Entziehung der gegebnen Approbation aus andern Gründen als auf den Grund unrichtiger Nachweisungen ihrer Voraussetzungen hin. In allen übrigen Fällen mus der Richter entscheiden.

E. Jede Beschränkung voller Freizügigkeit der Aerzte, soferne sie nicht öffentliche Stellen bekleiden.

2. Apotheker.

Die Apotheker dürfen von der Staatsverwaltung nicht als reine Gewerbtreibende, sondern müssen auch als berufsmässige Medizinalpersonen angesehen und ihnen daher theilweise ein öffentlicher Charakter beigelegt werden.

Daher ist das Prinzip der Gewerbefreiheit auf dieselben nicht anzuwenden, sondern sie unterliegen einer mehrfachen Beschränkung im Interesse der öffentlichen Krankenpflege.

A. Sie bedürfen, ähnlich wie die Aerzte, einer besondern, auf Grund einer Prüfungsnachweises zu ertheilenden Approbation.

B. Dadurch erlangen sie ein Recht auf Gründung und Betrieb einer Apotheke, sowie das Recht ausschliesslich Arzneien zu bereiten. (Die Selbstdispensirung der Aerzte [eigene Zubereitung der Arzneien] kann nur ausnahmsweise gestattet sein).

Das Recht mit Arzneiwaaren zu handeln theilen sie mit besonders concessionirten Arzneiwaarenhändlern.

C. Sie übernehmen die Pflicht, die sämmtlichen durch die staatliche Pharmakopöe bezeichneten Heilmittel stets vorschriftmässig bereit zu halten und gegen die festgesetzte Taxe abzugeben. Auf diese Taxen haben sie daher ein Recht mit besonderm Vorzuge beim Concurse.

D. Sie geniesen für ihren Wirkungskreis gleichfalls öffentliche Glaubwürdigkeit und haften für jedes Verschulden.

Die Verwaltung muss sich ein Ueberwachungsrecht über den Betrieb und die Einrichtung der Apotheken vorbehalten und im Bedürfnissfalle die Errichtung solcher veranlassen.

3. Hebammen.

Die Berechtigung dieser Klasse des Heilpersonals beruht gleichfalls auf öffentlich anerkannter Ausbildung (Prüfung und Approbation); ferner (der Eigenthümlichkeit des Berufs entsprechend) auf Nachweis eines bestimmten Alters, der eignen Gesundheit, Unbescholtenheit.

Die Verpflichtungen bestehen in Unterordnung unter die Ge-

meindeärzte, Verschwiegenheit; beständige Ortsanwesenheit ohne genügende Entschuldigung kann nur bezüglich der von der Verwaltung im Bedürfnissfalle selbst bestellten Hebammen gefordert werden. Jedenfalls aber haften diese Personen für jedes Verschulden.

4. Heildiener.

Sie unterscheiden sich in Personen, welche Geschäfte der niedern Chirurgie vornehmen (Aderlassen, Schröpfen, Blutegel, Plastersetzen etc.) und solche, welche nur mit der Krankenwart und Pflege sich beschäftigen.

Die Staatsverwaltung kann beide Arten für freie Erwerbsarten erklären, aber doch im Interesse der öffentlichen Krankenpflege bezüglich der erstern Oberaufsicht der Gemeindeärzte, bezüglich der letztern die Führung von Dienstbüchern (Zeugnissen über ihre Qualification) vorschreiben.

II. Sorge für Heilanstalten.

1. Allgemeine Krankenanstalten. (Krankenhäuser, Hospitäler).

Die Staatsverwaltung ist zur Herstellung solcher Anstalten im Allgemeinen verpflichtet, weil sie in vielen Fällen nur in solchen Anstalten der Weiterverbreitung von Krankheiten wirksam vorbeugen kann und weil dieselben für fast alle unbemittelten allein stehenden Personen die nothwendige Voraussetzung genügender Krankenpflege und erfolgreicher Heilung bilden.

Der Charakter dieser vom Staate eingerichteten Anstalten kann verschieden sein je nach dem Zwecke, welcher neben dem Heilungszwecke noch verfolgt wird:

A. Allgemeine Krankenhäuser, deren Benützung Jedem gegen die festgesetzten Gebühren freisteht. Es können daselbst verschiedene Klassen bestimmt, auch besondre unentgeltliche Abtheilungen eingerichtet sein.

B. Besondere Armenhospitäler, bei welchen die bezüglich der Armenpflege überhaupt bestehenden Normen über die Aufnahme und Verpflegung massgebend sind (siehe IV. Capitel).

C. Medizinische Hospitäler, welche neben der Krankenpflege vorzugsweise Unterrichtszwecke verfolgen (Kliniken).

Die Organe dieser Anstalten sind reine Verwaltungsorgane; die Leistung muss Fachmännern anvertraut, die wirthschaftliche Verwaltung der medizinischen untergeordnet sein.

Wird diese Verwaltungsaufgabe ausreichend durch Privatthätigkeit erfüllt (Stiftungs-, Vereinshospitäler), so kann die Staatsverwaltung sich darauf beschränken, dieselben zu unterstützen oder auch bloss ein allgemeines Oberaufsichtsrecht auszuüben, welches in Genehmigung der Anstalt, Verpflichtung derselben, fachmännische Leitung einzurichten und öffentliche Rechenschaft abzulegen bestehen muss.

2. Besondere Krankenanstalten.

A. Irrenanstalten sind gefordert theils wegen der eigenthümlichen Heilmethode, welche für Geisteskranke nothwendig ist, theils wegen der Gemeingefährlichkeit vieler Arten des Irrsinns. Besonders aus letzterem Grunde kann die Benützung solcher Anstalten sogar obligatorisch vorgeschrieben sein, oder durch richterliches Urtheil ausgesprochen werden; eine unentgeltliche Aufnahme ist trotzdem nur in Fällen nothwendig, wo die Kosten weder aus dem eigenen Vermögen des Kranken noch durch alimentationspflichtige Angehörige desselben gedeckt werden können.

Sie bedürfen auch eine dem Standpunkte der Wissenschaft entsprechende besondere Einrichtung.

B. Gebärhäuser. Bei ihnen wird neben der den Gebärenden zu gewährenden Pflege auch noch der Zweck verfolgt, für das Leben der Neugeborenen zu sorgen; ebenso soll dadurch besonders Unverheiratheten Gelegenheit geboten werden, unentgeltlich oder gegen geringe Entschädigung, ohne Kundwerden der Geburt zu gebären, wodurch Kindsmorde oder künstliche Fehlgeburten (Abtreibung) verhütet werden sollen. Diesen Zwecken entsprechend müssen daher solche Anstalten eingerichtet sein und unter ärztlicher Leitung verwaltet werden.

C. Weitere derartige Anstalten sind orthopädische Anstalten, Siechen-, Cretinenhäuser, Blinden- und Taubstummeninstitute und dergleichen.

Bezüglich der Errichtung solcher Anstalten durch die Verwaltung oder durch Private gelten dieselben Grundsätze wie für allgemeine Krankenanstalten.

3. Reconvalescentenanstalten.

Hieher gehören eigene Anstalten zur Aufnahme und Pflege von halb oder kaum Genesenen, Heilbäder und Badeanstalten.

Eine directe Thätigkeit der Staatsverwaltung zur Errichtung und Verwaltung solcher Anstalten wird in den seltensten Fällen geboten sein; wohl aber muss sich dieselbe auch hier ein umfassendes Oberaufsichtsrecht wahren; besondere Genehmigung jeder einzelnen Anstalt, Verpflichtung zu fachmännischer Leitung, jährliche öffentliche Verwaltungsberichte wenigstens über den medizinischen Theil und Strafbestimmungen (Concessionsentziehung) bei fortdauernden Zuwiderhandlungen gegen die Anforderungen der öffentlichen Gesundheitsverwaltung sind die einzelnen Momente dieses Rechts, welches ebensosehr im Interesse der öffentlichen Gesundheitspflege, als zum Schutze der Reconvalescenten gegen Ausbeutung geboten erscheint.

III. Capitel. Pflegschaftswesen.

§ 18. Vormundschaftsverwaltung.*

Das thatsächliche Bestehen von persönlichen Lebensverhältnissen, welche dem Einzelnen die volle Entfaltung der freien Selbstbestimmung desshalb dauernd unmöglich machen, weil die Bedingungen derselben ausser ihm selbst liegen, fordert die Thätigkeit der Staatsverwaltung; die allgemeine Fürsorge derselben für das persönliche Leben (§ 12) wird hier zu der besondern Aufgabe, zur Beseitigung dieser persönlichen Unvollkommenheit und zur Verhütung etwaiger daraus entstehender Folgen sowohl für den Betroffenen als für die Gesammtheit geeignete Vorkehrungen zu treffen, soweit diess eben dem Einzelnen nach seinen Lebensverhältnissen nicht möglich ist.

Die Verwaltung wird diese doppelte Aufgabe am besten dadurch erreichen, dass sie für eine Ergänzung einer solchen unvollkommenen Persönlichkeit durch Aufstellung einer andern Person sorgt (Vormund), welche mit ihrem Willen die mangelhafte Willens-

---

* Vgl. besonders L. Stein, Das Vormundschaftswesen, in der österr. Vierteljahrschrift für Rechts- und Staatswissenschaft von F. Haimerl 1865. Bd. XVI. Heft 2.

fähigkeit der anvertrauten Person (Pflegebefohlnen) da vervollständigt, wo diess zur Wahrung der persönlichen und Gesammtinteressen nothwendig erscheint.

Der Inhalt der Vormundschaft ist also Sorge für das ganze persönliche Leben mit den beiden Hauptmomenten der physischen und geistigen Pflege einerseits, und der Sorge für die wirthschaftliche, sociale und politische Existenz des Pfleglings anderseits. (Nicht bloss wirthschaftliche — Vermögens-Vormundschaft). In diesem ganzen Umfange ist daher die Vormundschaft Verwaltungsaufgabe; das Organ ist zunächst der Vormund, welcher als solcher eine öffentliche Aufgabe (munus publicum) versieht.

Die Grundformen der Vormundschaftsverwaltung bilden sich nach den Arten persönlicher Unvollkommenheit und Pflegebedürftigkeit; sie kann sein:

1. Altersvormundschaft, wo die Selbständigkeit der Person erst im Werden begriffen ist; die Gränze ist hier die Volljährigkeit;

2. Vormundschaft wegen zufälliger dauernder Lebensverhältnisse; sie kann für Abwesende, Wahnsinnige, Verschwender bestehen; hier kann sie je nach der Ursache länger oder kürzer dauernd, von weiterm oder engern (blos wirthschaftlichem) Inhalte sein.

3. Geschlechtsvormundschaft über die Frauen welche jedoch nur nach veralteter Anschauung gerechtfertigt war, dagegen mit der rechtlichen und socialen Stellung der Frau auf gegenwärtiger Culturstufe in Widerspruch steht.

Als gemeinschaftliche Grundsätze der Verwaltungsthätigkeit für alle Arten der Vormundschaft gelten folgende:

1. Damit die Thätigkeit der Verwaltung überhaupt eintreten kann, müssen die dieselbe fordernden Verhältnisse constatirt sein; diess geschieht

a) bei Altersvormundschaft entweder sofort bei Beginn der Pflegebedürftigkeit (Wegfall des Vaters, Geburt des Posthumus etc. etc.) zugleich mit der Todesfallsaufnahme, oder im Falle des Bekanntwerdens derselben;

b) bei zufälligen Lebensverhältnissen entweder durch Richterspruch (bei Verschwendern, Wahnsinnigen) oder auf Be-

gehren der Interessenten nach vorhergegangener Prüfung der Verhältnisse (bei Abwesenden, auch bei Wahnsinnigen).

2. Wo die thatsächlichen Voraussetzungen vorhanden und constatirt sind, muss eine Vormundschaft bestellt werden. Diess geschieht

a) von den Angehörigen der pflegebedürftigen Person (als welche Angehörige die alimentationspflichtigen Personen gelten), entweder freiwillig unter Anzeige bei der Behörde, oder auf eine Aufforderung von derselben hin;

b) durch die Behörde selbst, wo entweder keine Angehörigen vorhanden sind, oder dieselben keinen Vormund bestellen wollen.

3. Die Staatsverwaltung übt ein Oberaufsichtsrecht über alle Vormünder, weil diese eine prinzipielle Staatsverwaltungsaufgabe besorgen und daher einen öffentlichen Charakter haben.

4. Die Auflösung des Vormundschaftsverhältnisses (sowohl bei Wechsel der Vormünder, als bei Entlassung aus der Vormundschaft) muss durch die Behörde geschehen und dabei sowohl der Vormünder als die Obervormundschaftsbehörde entlastet werden.

§ 19. Verlassenschaftsverwaltung.

Durch den Wegfall des Subjects in Folge des Todes dürfen die bürgerlichen Rechte und Pflichten desselben nicht erlöschen (mit Ausnahme höchst persönlicher Rechte und Pflichten wie Mandat, Societät, gewisse Klagen etc.). Dies liegt ebensosehr im Interesse jeder handelnden Person selbst und ihrer Rechtsnachfolger, als im Interesse des Verkehrs und eines gesicherten Rechtszustandes.

Die letzteren wahrzunehmen und zu ihrer Sicherung thätig zu werden ist nun schon prinzipiell und unter allen Umständen eine Aufgabe der Staatsverwaltung; aber auch der Einzelne kann die Bedingungen nicht immer selbst herstellen, unter welchen seine Handlungen durch seinen Tod bezüglich der beabsichtigten Wirkungen und rechtlichen Consequenzen unbeeinflusst bleiben; nur die eventuelle Mitwirkung der öffentlichen Gewalt beim Uebergange seines gesammten Rücklasses in die Hände der Rechtsnachfolger

kann ihm hierüber genügende Sicherheit verschaffen, in allen Fällen wo dieser Uebergang, beziehungsweise die Rechtsnachfolger selbst ungewiss oder pflegebedürftig sind. — Endlich ist es auch den Rechtsnachfolgern nicht immer möglich ihre Ansprüche auf den Nachlass rechtzeitig und wirksam geltend zu machen, oder sofort an die Stelle des weggefallenen Rechtssubjekts zu treten; auch sie können oft nur durch die Sorge des Staates in ihren Rechten und Interessen geschützt werden.

Diese dreifache Sicherung des öffentlichen Interesses, des Bestandes der Verlassenschaft und des Rechtes der Nachfolger bildet den Inhalt der Verwaltungsaufgaben in Bezug auf das Verlassenschaftswesen.

Die Hauptmomente dieser Thätigkeit der Staatsverwaltung sind:

1. Die Todesfallserklärung.

Die objective Gewissheit des Todes erscheint als die erste Voraussetzung der Vormundschafts-Verwaltung; ihre Thätigkeit ist also auch hierauf als auf ihr erstes Ziel gerichtet. Diese Gewissheit wird hergestellt:

a) Durch Constatirung eines jeden Todesfalls, welche zugleich Aufgabe der Bevölkerungsordnung (§ 14) und der öffentlichen Gesundheitspflege ist; auch soll damit zugleich die Constatirung der Pflegebedürftigkeit im Interesse der Vormundschaftsverfolgung erfolgen.

b) amtliche Todeserklärung (Verschollenheitserklärung), wodurch eine objektive Gewissheit des Todes fingirt wird. Sie besteht in der Aufhebung der Rechtswirkungen des Lebens einer Person, über deren Existenz seit so langer Zeit keine Kunde mehr vorhanden ist, dass die Vermuthung des Todes dadurch gerechtfertigt ist.

2. Verwaltung der Verlassenschaft.

Diese besteht in einer Uebernahme des Rücklasses einer verstorbenen Person durch die Verwaltung und Vermittlung des Ueberganges desselben an die Berechtigten. Dieselbe muss subsidiär sein und darf nur eintreten:

a) bei unbekannten, ungewissen oder abwesenden Rechtsnachfolgern;
b) bei pflegebedürftigen, aber noch unbevormundeten Personen als Rechtsnachfolgern;
c) wenn der Verstorbene öffentlicher Depositar war, bezüglich der aus diesem Verhältnisse stammenden Gegenstände des Rücklasses;
d) auf Verlangen eines Erben oder Rechtsnachfolgers, wenn er sein Interesse daran bescheinigt (nicht auch auf Verlangen des Rücklassgläubigers).

Das Verfahren ist in einfachen Fällen Versiegelung, Feststellung der Berechtigten, Entsiegelung und Einantwortung; bei schwieriger Auseinandersetzung Inventarisirung, wirthschaftliche Verwaltung nach den Grundsätzen der Vormundschaft (Verlassenschaftscurator); rechtliche Verwaltung zur Sicherung der Ansprüche aller Berechtigten auf das ihnen zukommende Vermögen (Legitimationsverfahren, Fristenbestimmung etc.)

Bei streitig gewordener Verlassenschaft hat die Verwaltungsbehörde selbstverständlich mit der Auseinandersetung bis zu erfolgtem endgültigem Richterspruch zu warten.

3. Verlassenschaftseinweisung und Verlassenschafts-Theilung.

Sie besteht in Auslieferung der Verlassenschaft an die als berechtigt Erklärten, wenn die Verwaltung den Besitz hat übernehmen müssen. Dabei besteht aber nicht die Aufgabe, den Berechtigten nur den reinen Nachlass auszuantworten; Berechtigungen Dritter sind an die Erben zu verweisen. *

IV. Capitel. Armenwesen.**

§ 20. Pflicht der Unterstützung.

Armuth ist der Zustand, in welchem der Einzelne sich die

* Das Institut der Verlassenschaftsabhandlung in Oesterreich hat eine besondere Literatur in den Arbeiten von Unger (der es ganz verwirft) und Helm im X. Bande der österr. Vierteljahrsschrift für Rechts- und Staatswissenschaft, und Harrassowsky, sämmtlich aus dem Jahre 1862.

** Literatur: J. J. Vogt, Das Armenwesen 1853. 2 Bde. F. Bitzer,

nothwendigen Bedingüngen seiner physischen Existenz nicht selbst zu verschaffen vermag, weil er keine wirthschaftliche Leistungsfähigkeit (keine verwerthbare Arbeitskraft, kein Kapital) besitzt.

Die Armuth macht daher die Ergänzung und Unterstützung des persönlichen Lebens durch Andere nothwendig, weil hier die Freiheit der Selbstbestimmung aus äusseren vom Individuum nicht zu beseitigenden Gründen beschränkt oder aufgehoben ist. Die Bedeutung des persönlichen Lebens für den Staat (§ 12) macht diese Sorge für Beseitigung der persönlichen Unvollkommenheit prinzipiell zu einer Aufgabe der Staatsverwaltung.

Die öffentliche Armenpflege ist nur eine Bethätigung ihrer Prinzipien, besonders des Moralprinzips; die Armuth als gesellschaftliche Erscheinung ist eine Folge des gesellschaftlichen Zustandes, für welchen der Staat verantwortlich gemacht wird. In der Armuth selbst liegt die innere Begründung dieser Verwaltungs-Aufgabe.

Aber auch aus vielen äussern Gründen ist dieselbe gefordert. In der Armuth liegen grosse Gefahren für einen geordneten Rechtszustand, besonders für die Sicherheit von Person und Eigenthum, für die Sittlichkeit und Bildung; die Mittel zur Beseitigung der Armuth liegen oft ausschliesslich in der Hand des Staates (z. B. Zwang, Strafen).

Dagegen kommt nicht in Betracht, dass die staatliche Armenpflege oft ihren Zweck verfehle oder nur unvollständig erreiche, weil diess durch Verbesserung der Mittel verhütet werden kann; ebensowenig, dass die Unterstützung Hilfsbedürftiger Sache der individuellen sittlichen Pflicht sei, weil die Ausübung privater Armenpflege durch die staatliche nicht beeinträchtigt, im Gegentheile als Unterstützung der letztern betrachtet und begünstigt werden soll; endlich auch nicht der Einwand, dass die Armuth nur durch locale Pflege zu heben also nur die Gemeinde dafür befähigt sei, der Staat aber höchstens ergänzend eintreten dürfe. Immerhin können die Gemeinden die zunächst berufenen Organe der Ver-

---

Das Recht der Armenunterstützung. 1863. Flottwell, Armenrecht und Armenpolizei. 1866. Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung. 1870.

waltung sein, ohne dadurch die prinzipielle Aufgabe des Staates zu verändern oder aufzuheben.

Der Umfang der staatlichen Unterstützungspflicht ergibt sich aus dem Begriffe der Armuth. Sie besteht demnach nicht:

1. wo eine Selbsterhaltung des Individuums möglich ist (also besonders nicht gegenüber arbeitsfähigen Personen bei vorhandener Arbeitsgelegenheit).

2. wo private Alimentation rechtlich und faktisch besteht. Wo die rechtlich begründeten Alimente faktisch nicht geleistet werden, ist die öffentliche Armenunterstützung nur provisorisch und vorschussweise zu gewähren.

Dagegen ist kein Unterschied der Pflicht begründet in der Arbeitsfähigkeit oder Unfähigkeit des Armen, oder in dem Grade des eignen Verschuldens der Verarmten; die Verschiedenheit der Mittel und der Dauer der Unterstützung, welche dadurch hervorgerufen wird, berührt das Pflichtverhältniss nicht; auch fremde Staatsangehörigkeit (resp. fremde Heimath) schliesst die Verpflichtung nicht vollständig aus.

Wenn mit der Armuth auch noch andere Hilfsbedürftigkeit zusammentrifft, wie Krankheit, organische Fehler etc. so können die Massregeln der öffentlichen Krankenpflege mit der Armenpflege concurriren.

Die Unterstützungspflicht des Staates gehört dem öffentlichen Rechte an, weil sie in dem Wesen und den Zwecken des Staates, nicht in seinen Vermögensrechten begründet ist; sie erzeugt also keinen privatrechtlich klagbaren Anspruch. Aber auch die Pflicht der Gemeinde in Folge des Heimatsrechts ist keine privatrechtliche Verpflichtung; denn auch hier liegt ein öffentlich rechtliches Verhältniss vor; die Gemeinde ist hier ein Verwaltungsorgan; ihre Handlungen sind also Ausflüsse der Staatsgewalt, nicht eines privaten Rechtsverhältnisses mit dem Heimatberechtigten.

Dagegen ist der im Heimatsrechte liegende Anspruch auf Armenunterstützung ein verfassungsmässiges Recht des Heimathberechtigten; die Pflicht der Gemeinde also keine bloss moralische, sondern rechtliche, auf dem Wege der Beschwerde zu verfolgende; das Gleiche gilt von der Pflicht des Staates, welche entweder ein unmittelbares verfassungsmässiges Recht des Staatsbürgers, oder

wo die Gemeinden primär Organe der öffentlichen Armenpflege sind, ein unmittelbares Recht erzeugt.

§ 21. Anspruch auf Unterstützung.

Die Geltendmachung eines Anspruchs auf Armenunterstützung hängt von dem Vorhandensein rechtlicher und factischer Voraussetzungen ab.

I. Die rechtlichen Voraussetzungen sind verschieden für inländische und ausländische Arme.

1. Für den Inländer kommt in Betracht:

a) das Heimathrecht (Unterstützungswohnsitz) in einer Gemeinde, mit welchem prinzipiell der Anspruch auf Armenunterstützung verbunden ist. Die Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Heimathsrechtes enthalten daher zugleich die Grundsätze für den Anspruch auf Unterstützung (§ 14),

b) wenn mit dem Heimathrechte ein allgemeiner Anspruch auf Unterstützung nicht verbunden ist, so kann ein solcher durch besondere Gesetze oder durch Verfassungsbestimmungen begründet sein.

2. für den Ausländer ist ein Anspruch auf Unterstützung bedingt von dem Vorhandensein eines Vertrags zwischen seinem Heimaths- und seinem Aufenthaltsstaat über gegenseitige Armenunterstützung; eine Verfolgung dieses Anspruchs im Verweigerungsfalle wird dem armen Ausländer aber nur durch Anrufen seines Heimathstaates möglich sein, welcher die Erfüllung des Vertrags seitens des andern Staates auf dem Wege der Beschwerde oder der Repression verlangen kann.

Bei fehlender Vertragspflicht ist der arme Ausländer ausschliesslich auf den guten Willen eines Staates und die Achtung des Sittengesetzes durch denselben angewiesen.

In keinem Falle ist der Anspruch an den Staat auf dem Wege des Civilprozesses geltend zu machen, da er immer nur im öffentlichen Rechte begründet sein kann.

Dagegen kann der Arme ein klagbares Privatrecht nicht nur gegen die privatrechtlich Alimentationspflichtigen, sondern auch gegen Stiftungen und Genossenschaften haben, wenn und so weit diese sich in dem Bereiche des Privatrechts halten, also weder

für den öffentlichen Armenfond begründet sind, noch auch überhaupt der öffentlichen Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugewiesen oder unterstellt worden sind. Eine blosse Oberaufsicht des Staates über Armenstiftungen oder Genossenschaften begründet an sich noch keine Ausschliessung bestimmter Privatrechte einzelner Armen.

II. Neben diesen rechtlichen Voraussetzungen müssen auch gewisse *factische* bestehen, um einen Anspruch auf Unterstützung zu begründen.

Nur wer keine factische und genügende Alimentation geniesst, wer kein für seine nothwendigsten Lebensbedürfnisse genügendes Vermögen besitzt und bei vorhandener Arbeitskraft keine ausreichende Arbeitsgelegenheit zu finden vermag, gilt vom Standpunkt der öffentlichen Armenpflege als arm und daher als anspruchsberechtigt. Der Nachweis der wirklichen Armuth kann nicht wohl von dem Unterstützung Suchenden erwartet werden, sondern es muss die Verwaltung die thatsächlichen Verhältnisse festzustellen suchen.

Irrig ist es dagegen, ein Recht auf Unterstützung durch die öffentliche Armenpflege erst bei unzureichender oder fehlender Privatarmenpflege eintreten zu lassen. Die Privatwohlthätigkeit besteht neben der öffentlichen Armenpflege; sie geht ihr aber, was die Verpflichtung anbelangt, nicht vor, sondern steht ausser aller Beziehung zu derselben. Dagegen kann allerdings die Privatwohlthätigkeit beim einzelnen Armen eine der factischen Voraussetzungen des Unterstützungsanspruchs beseitigt und dadurch die Pflicht der öffentlichen Armenpflege für den einzelnen Fall aufgehoben haben.

III. Der Anspruch geht nur auf Ergänzung des Mangels, welcher eben die Selbsterhaltung des Lebens und die freie Selbstbestimmung unmöglich macht; er bewegt sich innerhalb der Grenzen der Verwaltungsaufgabe. Desshalb ist derselbe:

1. ein höchst persönlicher, daher nicht übertragbarer Anspruch;

2. geht er nicht auf Unterstützung in einer bestimmten Form (Geld oder Naturalien), sondern der Arme muss sich mit der von der öffentlichen Armenpflege gewählten Form begnügen.

3. Aus diesem Grunde liegt auch in dem Anspruche eine freiwillige Unterwerfung unter die Bedingungen, an welche die öffentliche Armenpflege im Interesse der Bekämpfung der Armuth die

Unterstützung zu knüpfen sich veranlasst sieht (besonders Arbeit).

IV. Der Arme hat nicht blos einen Anspruch auf Vorschuss, sondern auf eine definitive Unterstützung, weil mit dem Vorhandensein der rechtlichen und factischen Voraussetzungen die Thätigkeit der Staatsverwaltung ohne Rücksicht auf die Zukunft des Armen schon gefordert ist. Aber auch Gründe der innern Politik sprechen dagegen, weil die Wirkung einer nur vorschussweise gewährten Unterstützung auf die moralische Hebung des Armen und auf die Thätigkeit der Armenverwaltung selbst eine ungünstige sein würde. Eben darum ist es auch ungerechtfertigt, das Erbrecht der Verwandten eines Armen zu Gunsten der öffentlichen Armenpflege einzuschränken oder gar dieser ein gesetzliches Erbrecht oder noch weiter gehende Berechtigungen an allem vom Armen künftig zu erwerbenden Vermögen einzuräumen.

Dagegen wird allerdings die begehrte Armenunterstützung bei einer Gemeinde, in welcher der Arme erst Heimath erwerben will, diesen Heimathserwerb aufhalten oder wenigstens in den Willen der betreffenden Gemeinde stellen müssen.

§ 22. Organisation der Armenpflege.

Da die öffentliche Armenpflege prinzipiell zu den Aufgaben der Staatsverwaltung gehört, so müssen auch ihre Organe die zur Erfüllung dieser Aufgaben nothwendigen Thätigkeiten vollziehen.

Die eigenthümliche Natur des Armenwesens und die besondern Rechtsverhältnisse, welche sich für dasselbe entwickelt haben, bringen es aber mit sich, dass der Behördenorganismus nicht in gleicher Weise wie der Selbstverwaltungsorganismus für die Erfüllung dieser Aufgabe befähigt und ausreichend erscheint, sondern dass dem letzteren ein entschiedener Vorzug zukommt.

Entscheidend hiefür ist

1. das Heimathrecht, welches das Recht auf Armenunterstützung von der Heimathgemeinde in der Regel als ein Hauptmoment in sich schliesst (§ 14) Diese Rechtsentwicklung macht primär die Gemeinde, subsidiär die Provinz (das Land) zum naturgemässen Organe der öffentlichen Armenpflege. Denn wo die Unterstützung begehrt werden kann, da soll sie auch gewährt werden können;

würde die Armenunterstützung vom Behördenorganismus zunächst verwaltet, so müssten weitläufige Verhandlungen gepflogen, zahlreiche kostspielige Einrichtungen getroffen werden, welche nicht blos entbehrlich sind, sondern auch sehr häufig ihren eigentlichen Zweck besonders bei momentan nothwendiger Hilfeleistung verfehlen, unter allen Umständen aber gegen die Forderung der Zweckmässigkeit verstossen würden.

2. Die Gemeinde hat aber auch das grösste Interesse an der Beseitigung und wirksamen Bekämpfung der Armuth, nicht blos weil sie dadurch eine wesentliche Erleichterung in Erfüllung ihrer übrigen Verwaltungsaufgaben erfährt, sondern insbesondere weil die nachtheiligen Folgen der Armuth von der Gemeinde in viel stärkerem Masse empfunden werden, als von dem ganzen Staat, das Interesse der Gesammtheit überhaupt nicht so tief berührt wird als das einzelner Kreise (Gemeinden, Provinzen).

3. Bei der Gemeindeverwaltung ist für die Aufgaben der öffentlichen Armenpflege auch ein viel grösseres Verständniss der nothwendigen Massregeln, insbesondere wegen der grösseren Personal- und Ortskenntniss auch eine zweckmässigere und verdientere Vertheilung der Unterstützungen zu erwarten.

4. Weitere Vorzüge der gemeindlichen (provinziellen) Armenpflege vor derjenigen durch den Behördenorganismus sind ferner darin zu sehen, dass eine wohlfeile Verwaltung (unentgeltliche persönliche Thätigkeit, Sparsamkeit etc.) eher von jener durchgeführt werden kann; dass bei der in den Händen des Behördenorganismus concentrirten Armenpflege leicht eine Ueberschätzung der gross scheinenden Mittel des Armenfonds und damit ein Leichtsinn der armen Bevölkerung im Hinblick darauf begünstigt werden kann; endlich darin dass die Selbstverwaltung viel besser geeignet ist mit den verschiedenen Organen der Privatarmenpflege sich in zweckmässige Verbindung zu setzen, während diese letztere selbst durch die ausschliessliche behördliche Armenpflege leichter lässig werden könnte, als wenn sie an den localen Aufgaben der Gemeinde mitzuwirken berufen ist.

5. Endlich ist es auch ein Act der Gerechtigkeit gegenüber den Gemeinden, weil bei einer Verwaltung des Armenwesens durch den Behördenorganismus die Mittel durch gleichmässige Besteue-

rung aufgebracht, dadurch aber nothwendigerweise diejenigen Gemeinden verkürzt werden müssten, bei welchen durch umsichtige Thätigkeit oder besondere Mildthätigkeit Einzelner ein das Durchschnittsverhältniss im Staate übersteigender günstiger Zustand herbeigeführt worden ist.

Es liegt nun aber im Interesse der Verwaltung, dass jeweilig dasjenige Organ primär mit der Durchführung der Verwaltungsaufgaben betraut werde, welches dieselbe nach der eigenthümlichen Natur der Verhältnisse am vollständigsten zu erfüllen vermag. Wie an die Oertlichkeit (§ 10), so ist die Organisation der Verwaltung auch an die einzelnen Objekte ihrer Thätigkeit möglichst sachgemäss anzupassen; insbesondere ist die Organisation der Selbstverwaltung da in erster Linie heranzuziehen, wo sich dieselbe für eine Aufgabe besonders befähigt zeigt, ohne dass dadurch eine Ueberschreitung ihres natürlichen Wirkungskreises und eine Aufhebung der nothwendigen Einheit in den Prinzipien zu befürchten wäre (vgl. § 11 und § 15).

Diese grundsätzliche Einheit in der öffentlichen Armenpflege kann durch den Gesammtorganismus der Verwaltung immer gewahrt werden, von welchem Punkte aus auch eine Aufgabe in Angriff genommen wird.

Der Wirkungskreis der Verwaltungsorgane wird demnach in folgender Weise sich bestimmen:

1. Die besondere Organisation der öffentlichen Armenpflege und der Wirkungskreis der einzelnen Organe muss durch die Geetzgebung festgestellt werden, welche zugleich die obersten Grundsätze über die Durchführung dieser Aufgabe (Recht, Pflicht, Mittel der Unterstützung) vorschreibt.

2. Das Ministerium des Innern (eventuell Polizeiministerium) sorgt für Durchführung der Gesetze, Gleichförmigkeit und Regelmässigkeit der Thätigkeit durch Verordnungen und Vollzugsvorschriften, errichtet die etwa nöthigen centralen Armenanstalten, ergreift selbständige Massregeln zur Beseitigung von ausserordentlichen Nothständen, verfügt über den im Budget ausgesetzten Centralarmenfond für ihre eigenen Anstalten und Massregeln, sowie zur Unterstützung der provinziellen (Landes-) Armenpflege, und übt

eine allgemeine Oberaufsicht über die Thätigkeit der Selbstverwaltungsorgane.

3. Das Behördensystem hat in Bezug auf das Armenwesen keine andern als die ihm nach seiner Stellung im Gesammtorganismus der Verwaltung zufallenden Aufgaben zu erfüllen; es vollzieht die Aufgaben des Ministeriums im Bereiche des jeweilig berührten Amtsbezirks im Geiste der Centralisation.

4. Der Schwerpunkt der Verwaltung muss in den Selbstverwaltungsorganen liegen, und zwar zunächst in der Gemeinde. In kleinen Gemeinden werden die allgemeinen Verwaltungsorgane auch für die Armenpflege ausreichen, in grossen empfiehlt sich eine besondere Commission innerhalb der Gemeindeverwaltung, welche sich durch Beiziehung der Vorstände der kirchlichen und der organisirten Privatarmenpflege, sowie durch besondere Vertreter aus den Gemeindeangehörigen (Steuerzahlern) nach Bedürfniss verstärkt. Für die finanzielle Verwaltung des Gemeindearmenfonds ist, insbesondere wo demselben Stiftungen einverleibt sind, ein besonderer Gemeindebeamter aufzustellen.

5. Für grössere Anstalten oder weitergreifende Massregeln ist eine Provinzial-(Landes-)Armenpflege zu organisiren, am besten wieder in der Form eines besondern Ausschusses mit ähnlicher Zusammensetzung; diese Verwaltung stellt entweder selbst Anstalten her oder veranlasst die Verbindung mehrerer Gemeinden zu gemeinsamem Vorgehen. Auch sie lässt ihre Provinzial-(Landes-) Armenkasse durch besondere Beamte verwalten und übt die Oberaufsicht über die gesammte gemeindliche Armenpflege, sowie über alle innerhalb ihres Wirkungskreises bestehenden Armenstiftungen.

Bezüglich der Privat-, insbesondere auch der kirchlichen Armenpflege ist zu unterscheiden, ob dieselbe organisirt ist oder nicht. In Bezug auf letztere hat der Staat gar kein Recht; hinsichtlich der ersteren steht ihm das gleiche Recht zu wie bei Vereinen, Genossenschaften, Stiftungen, nämlich eine beschränkte Oberaufsicht (vgl. Verwaltung des socialen Lebens).

§ 23. Quellen und Mittel der öffentlichen Armenpflege.

Die Quellen, aus welchen die öffentliche Armenpflege die

zahlreichen grossen Mittel für ihre Aufgaben schöpft, sind verschieden nach den Organen, welche mit dieser Verwaltungsaufgabe betraut sind.

I. Für die Gemeinde sind die Mittel zunächst

1. aus dem Gemeindevermögen zu schöpfen, und zwar aus dem Gesammterträgnisse desselben nach Massgabe des laufenden Gemeindebudgets. Nur ausnahmsweise kann eine Verwendung von Vermögenstheilen selbst (z. B. Vertheilung von Gemeindeland) für zulässig erklärt werden. Die Ausscheidung eines besondern Gemeindearmenfonds ist prinzipiell durch nichts gefordert und widerspricht auch den Anforderungen der möglichsten Einfachheit und Billigkeit der gemeindlichen Vermögensverwaltungen. Nur wo Stiftungen in grössern Beträgen vorhanden sind und diese doch eine besondere Verwaltung in Anspruch nehmen, ist die Vereinigung derselben mit den für das Armenwesen zu verwendenden Beträgen des Gemeindeeinkommens zu einem besondern Armenfonde unter besonderer Vermögensverwaltung (§ 22) zu rechtfertigen.

2. Wenn locale Stiftungen zu Gunsten der öffentlichen Armenpflege gemacht werden, so dienen sie gleichfalls zur Bestreitung des nothwendigen Aufwands der Gemeinde, soweit der Stiftungszweck es zulässt. Solche Stiftungen sollte die Verwaltung besonders begünstigen.

3. Nebeneinnahmen kann die Gemeinde für die Armenpflege erlangen durch freiwillige Beiträge, Sammlungen, durch Zuweisung besonderer Einnahmen durch den Staat (z. B. Strafgelder), durch die Befugniss bei besondern Gelegenheiten (Festlichkeiten, Hochzeiten etc.) örtliche Abgaben zu erheben u. ähnl.

4. Da der Gesammtaufwand der Gemeinde für ihre Verwaltungsaufgaben bei dem Mangel genügenden Vermögens durch Gemeindeumlagen gedeckt werden muss, so können dieselben auch zur Bestreitung der Bedürfnisse der Armenpflege verwendet werden. Dagegen muss es als unzulässig erscheinen, eine besondere Armensteuer zu erheben, wo nicht in einer besondern Armengemeinde die staatsrechtliche Voraussetzung dafür besteht.

Nach deutscher Gemeindeauffassung ist aber die politische Gemeinde Organ der Verwaltung für alle ihre örtliche Sphäre berührenden öffentlichen Verhältnisse, daher auch nur ein Gemeinde-

haushalt und eine Gemeindeumlage bestehen kann. Abgesehen davon ist aber auch „eine solche abgesonderte Auflage für einen bestimmten Theil der Staatsthätigkeit nicht nur gegen die Regeln einer vernünftigen Finanzverwaltung, sondern sie kann auch, einmal eingerichtet, gar leicht missbraucht und ungebührlich gesteigert werden. Auch wirkt sie der freiwilligen Wohlthätigkeit entgegen.“ (Mohl.) Eine Verwendung der Gemeindeeinkünfte und insbesondere der Umlagen für die Armenbedürfnisse der Gemeinde braucht durchaus nicht eine übermässige Belastung der Wohlhabenden in der Gemeinde mit sich zu führen, denn bei Ungenügendheit der für die Armenzwecke ausgesetzten Mittel des Gemeindebudgets tritt doch die Provinzial- oder Staatskasse ergänzend und unterstützend ein; im Gegentheile sind Gemeindeumlagen gerade bei der Verschiedenheit der Bedürfnisse der Armenpflege in verschiedenen Gemeinden eine Forderung der Gerechtigkeit, gegen welche eine allgemeine Staatssteuer verstossen würde, welche bei dem Mangel an Gemeindeumlagen an ihre Stelle treten müsste (vgl. § 22).

II. Aehnliche Grundsätze gelten für die Provinzial-(Landes-)Armenverwaltung. Die Ausscheidung eines besondern Armenfonds wird auch hier zunächst von dem Vorhandensein provinzieller Armenstiftungen abhängig sein; bei Ungenügendheit des Vermögens kann die Provinzial-(Landes-)Steuerkraft auch zur Beschaffung der nöthigen Mittel der Armenpflege auf dem Wege allgemeiner Besteuerung herbeigezogen werden.

III. Die für die Centralarmenverwaltung des Staates nothwendigen Mittel bilden einen Theil des Staatsbudgets und sind allen übrigen Ausgaben für Verwaltungszwecke gleichgestellt. Insbesondere muss daher auch hier im Falle eines die veranschlagten Mittel übersteigenden unabweisbaren Bedürfnisses die erforderliche Summe auf dem Wege des Nachtragscredits oder einem sonst verfassungsmässigen Wege beschafft, nicht aber darf diese prinzipielle Staatsverwaltungsaufgabe mit Hinweis auf zu geringe Mittel nur unvollkommen erfüllt werden. Denn soweit es sich hier um nothwendige Ausgaben handelt, müssen die Einnahmen des Staates nach den Ausgaben eingerichtet werden, nicht aber umgekehrt.

Die Wahl und Verwendung der Mittel, welche der öffentlichen Armenpflege zu Gebote stehen, hängt zunächst ab von einer

genauen Kenntniss der Thatsachen der Armuth innerhalb des Wirkungskreises des jeweiligen Organs. Diese Kenntniss kann nur gewonnen werden durch sorgfältige Erhebungen über die Zahl, die Kategorien und Bedürfnisse der Armen, die Ursachen der Verarmung, und aller auf die Armen einwirkenden äussern Verhältnisse, sowie durch beständige Aufsicht über die Armen. Hiezu dienen die eignen Angaben derjenigen, welche öffentliche Unterstützung beanspruchen, und die besondern Erhebungen der öffentlichen Verwaltung, welche erstere zu controliren und festzustellen hat. Zu diesem Behufe sind besondere Aufsichtsorgane dienlich, welche besonders bei Arbeitsfähigen die Armenqualität festzustellen haben (Arbeitsnachweisungsbureau) oder die richtige Verwendung der Unterstützung zunächst überwachen (Armenväter). Die sämmtlichen Ergebnisse werden in besondern Armenbeschreibungen zusammengefasst, welche alljärlich zu erneuern sind und beständig evident gehalten sein müssen. Dieselben bilden die oberste Grundlage für die Beurtheilung der Würdigkeit des Armen und die Bemessung der Unterstützung. Doch sind auch selbstverständlich alle neu auftretenden Momente und besonders die äussern Verhältnisse stets ins Auge zu fassen. Desshalb müssen aber auch die Mittel-welche die öffentliche Armenpflege anwendet, möglichst individualisirt, den Verhältnissen der einzelnen Armen angepasst sein; jedes ausschliessliche System der Armenunterstützung ist verwerflich (wie z. B. das englische System der Armenhäuser von 1834 war). Die Verschiedenheit der Mittel ist in den verschiedenen Zwecken begründet, welche die öffentliche Armenpflege verfolgt.

I. Mittel zur Beseitigung der dringenden Noth Einzelner.

Als allgemeine Grundsätze für die Wahl der Mittel müssen hier gelten:

1. Die Unterstützung geschieht in natura; die Baargeldunterstützung enthält in der Regel eine grosse Gefahr des Missbrauchs; sie ist zwar bequemer für die Verwaltung, die Naturalunterstützung dagegen gewährt viel grössere Sicherheit des Erfolgs, wesshalb die grössere Mühe der Armenpflege nicht davon abhalten darf.

2. Die Unterstützung soll weder das Ehrgefühl des Armen

verletzen noch einen ungünstigen Einfluss auf seine Gesittungsverhältnisse ausüben (besondere Sorgfalt für das Familienleben).

Die Unterstützung darf nicht verlockend sein, damit nicht Müssiggang und Sorglosigkeit befördert werden. Insbesondere darf sie also die Lage der Armen nicht dauernd besser gestalten als die Lage der von einfachem Arbeitsverdienste Lebenden ist.

4. Bei der Unterstützung ist immer auf eine möglichst zweckentsprechende vollständige Wirkung Rücksicht zu nehmen.

Die Form der Unterstützung, welche sich zumeist auf Gewährung von Nahrung, Kleidung und Wohnung erstreckt, richtet sich wieder nach der grössten Wirksamkeit, nach der theilweisen oder gänzlichen Dürftigkeit und den sonstigen Verhältnissen der Armen, aber auch nach den disponiblen Mitteln der Verwaltung. Darnach kann der Arme:

a) in seiner Wohnung unterstützt werden (Hausarme);

b) oder einzelne Bedürfnisse in öffentlichen Anstalten erhalten (Speiseanstalten, Armenwohnungen).

c) oder ganz in Armenhäusern aufgenommen werden.

a) Die Unterstützung Hausarmer unterliegt den geringsten sachlichen Schwierigkeiten. Sie fordert den geringsten Aufwand und liefert verhältnissmässig die sichersten Resultate wegen der grösseren Zuverlässigkeit dieser Klasse von Armen. Die Grösse der Unterstützung ist ganz nach der Erwerbsfähigkeit und Bedürftigkeit einzurichten. Insbesondere kann sie hier auf Bestreitung einzelner Bedürfnisse der Armen aus der Armenkasse gerichtet sein, so auf unentgeltliche oder besonders billige Gewährung von Feuerungsmaterial, Nahrung, Kleidung, Bezahlung des Miethzinses u. s. w. Eine ausserordentliche Hilfsleistung kann bei Krankheitsfällen, Begräbniss u. dgl. gewährt werden.

b. Besondere öffentliche Anstalten für einzelne Bedürfnisse.

α. Speiseanstalten, welche vorzugsweise zubereitete Speisen verabreichen. Dieselben können entweder in besonderen Räumen zum unmittelbaren Genusse gegeben oder auch Abholung in die Wohnungen gestattet sein. Letzteres empfiehlt sich für Hausarme aus sittlichen und wirthschaftlichen Gründen, ersteres für die übrigen Kategorien wegen der grösseren Sicherheit für richtige Ver-

wendung der gewährten Unterstützung. Ob die Speisen unentgeltlich oder entgeltlich abgegeben werden sollen, wird sich nach den übrigen Einrichtungen und Mitteln der Armenpflege, besonders nach dem Umfange der Baargeldunterstützungen richten. In letzterer Form lassen sie sich zugleich vortheilhaft als Consumanstalten für die Arbeiterbevölkerung einrichten (Rumford'sche Suppenanstalten).

β. Wohnungsanstalten werden theils zur Beschaffung billiger oder unentgeltlicher dauernder Wohnräume (Armenkasernen), oder zu bloss vorübergehendem Aufenthalte während des Tages, besonders im Winter, eingerichtet (Berliner Asyle). Die Armen, welche die letzteren benützen, sollen nach Geschlechtern geschieden sein, und können zu entsprechender Beschäftigung angehalten werden.

c) Armenhäuser.

α. Allgemeine Armenhäuser, in welchen gänzlich mittellose Arbeitsunfähige dauernden Aufenthalt und vollständige Versorgung finden, wohl auch die Kinder zugleich mit den Aeltern. Arbeitsfähige finden hier nur vorübergehende Aufnahme, bis sich eine Arbeitsgelegenheit für dieselben ergibt, oder sie in die Arbeitshäuser versetzt werden können. Wenn den Anforderungen der öffentlichen Gesundheitspflege genügend Sorge getragen, die Armen nach ihren Kräften zur Arbeit angehalten werden, auf das Familienleben und sonstige sittliche Verhältnisse im Armenhause genügende Rücksicht genommen und strenge Disciplin aufrecht erhalten wird, haben die Armenhäuser wegen der Ersparnisse durch die gemeinschaftliche Haushaltung, der erleichterten Aufsicht und der Sicherheit vor Missbrauch der Unterstützung entschiedne Vorzüge vor einem Systeme der Versorgung Armer bei einzelnen Familien gegen Entgeld.

β. Besondere Armenhäuser können bestehen für Invalide, Sieche, Unheilbare u. dgl. Wo die Mittel zur Errichtung solcher besondrer Anstalten nicht vorhanden sind, kann derselbe Zweck wohl auch durch Gewährung von Freiplätzen für Arme in öffentlichen Krankenanstalten oder durch Bezahlung für dieselben in privaten Anstalten erreicht werden.

II. Mittel zur Verbesserung des Loses der Armen.

1. Für arbeitsfähige Arme muss der Grundsatz gelten,

dass keine Unterstützung gewährt wird, ohne den Armen zugleich zur Arbeit anzuhalten; es sei denn zur Beseitigung der dringendsten Noth (siehe oben I). Die Anhaltung und Gewöhnung zur Arbeit soll den Armen allmählig wieder auf die Stufe des freien Arbeiters heben und dadurch nicht bloss einem Ueberhandnehmen der Armuth steuern, sondern direct auf Vermehrung des Wohlstandes und Stärkung wirthschaftlicher Selbständigkeit des Volkes hinwirken. Diesen Zwecken können folgende Mittel dienen:

a) Arbeitsnachweisungsanstalten zur Vermittlung zwischen Arbeitgeber und Arbeiter, welche durch die öffentliche Armenpflege eingerichtet den doppelten Zweck verfolgen, den Armen Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, und der Armenpflege selbst Gewissheit zu gewähren ob Mangel an Arbeitsgelegenheit wirklich vorhanden ist oder blos vorgeschützt wird. Privatanstalten dieser Art, welche einem richtigen volkswirthschaftlichen Bedürfnisse entspringen, sind für die Armenpflege nicht immer zu benützen, theils wegen der hohen Taxen, welche sie für die Arbeitsvermittlung fordern, theils auch weil die öffentliche Armenpflege die ihr nöthigen Informationen durch dieselben nicht vollständig erhalten kann.

b) Beschäftigung arbeitsfähiger Armer durch die öffentliche Armenpflege, welche jedoch in der Regel nur eintreten soll, wenn die beabsichtigte Arbeitsvermittlung resultatlos geblieben ist. Eine solche Beschäftigung kann die Verwaltung durchführen:

α. Durch Veranlassung von Arbeiten auf Kosten oder mit Beihilfe der öffentlichen Armenpflege; z. B. öffentliche Bauten, Hausindustrie etc. Solche Arbeiten müssen jedoch, wenn auch nicht gerade nothwendig, wenigstens für das öffentliche Wohl nützlich sein. Unnütze Arbeit demoralisirt die Arbeiter durch das Bewusstsein von dem Unwerthe ihrer Thätigkeit und verschwendet die Mittel der öffentlichen Armenpflege. Sie ist ein Beweis von Gedankenlosigkeit der Verwaltung, welche sich nicht die Mühe nimmt, nützliche Arbeitszweige für die Beschäftigung der Armen aufzusuchen. — Bei der Herbeischaffung und Gewährung von Werkzeugen, Rohstoffen u. dgl. für die Armen ist mit grösster Vorsicht zu Werke zu gehen, damit keine Veruntreuung oder schlechte Benützung derselben durch die Armen zu besorgen ist. — Auch muss

jede Collision solcher Arbeiten mit der freien industriellen Production vermieden werden, weil bei einer Concurrenz beider die letztere unter wesentlich ungünstigeren Bedingungen arbeiten müsste als die auf Kosten der öffentlichen Armenpflege getriebene Armenbeschäftigung. — Bei richtiger Auswahl der Beschäftigung kann dieses Mittel sehr günstige Ergebnisse für die Armenpflege erzielen; es kann ein Vorwurf gegen dieselbe nicht daraus abgeleitet werden, dass die auf diesem Wege erzielten Arbeitsleistungen theurer sind, als wenn sie durch freie Concurrenz hergestellt worden wären; denn ein Theil des gemachten Aufwandes muss ja als Armenunterstützung gerechnet werden, welche jedenfalls zu gewähren ist, und vielleicht ungleich mehr in Anspruch genommen würde, wenn gar keine Gegenleistung der Armen (in Arbeit) dafür einträte.

β. Durch Errichtung von Arbeitshäusern (Werkhäuser) in welchen arbeitsfähige Arme ihren Unterhalt verdienen müssen, wenn gar keine andre Arbeitsgelegenheit für dieselben ermittelt werden kann. Auch hier darf nur die nothwendigste Unterstützung gewährt werden, und die Armen sind bei eintretender anderweitiger Arbeitsgelegenheit sofort wieder daraus zu entfernen. Auch hier muss bei der Wahl der Arbeitszweige Rücksicht genommen werden, dass eine Concurrenz mit der Privatindustrie vermieden werde; ganz besonders ist in solchen Arbeitshäusern aber eine strenge Disciplin verbunden mit einem Zwang zur Arbeit durchzuführen, damit diese Anstalten so wenig als möglich Anlockung bieten und nicht Müssiggang und Sorglosigkeit der Armen begünstigt werden.*

Die Verwerthung der Arbeitsproducte kann entweder durch die Anstalt selbst geschehen (Selbstverlag) oder die Beschäftigung

---

* Dabei kann gleichwohl jene Härte vermieden werden, welche die englischen Arbeitshäuser charakterisirt, wo neben obigen Grundsätzen auch vollständige Trennung nach Geschlecht und Alter durchgeführt ist, keine Freiheit des Aus- und Eingehens besteht und die Arbeit selbst möglichst unangenehm gemacht wird. Solche Arbeitshäuser werden schlimmer als Gefängnisse. Die Unterstützung verliert dadurch nicht blos vollständig ihren ethischen Charakter der Mildthätigkeit, sondern verfehlt auch ihren Zweck, indem dadurch die Mehrzahl der Armen abgeschreckt wird, sich der geordneten öffentlichen Armenpflege zu überlassen und dadurch dem Bettel und Laster in die Arme geworfen wird. Vgl. über die englischen Zustände besonders Kries, Die englische Armenpflege. 1863.

auf Rechnung von Gewerbsmeistern und Fabriken vorgenommen werden, mit welchen die Anstalt Verträge abschliesst. Jedenfalls aber darf das finanzielle Ergebniss der Arbeit nicht in erster Linie für die Wahl der Beschäftigungen massgebend sein. Schädliche Subjekte müssen zur Verhütung einer Ansteckung der Gutgesinnten aus der Anstalt entfernt werden; für solche bestehen Polizeianstalten und Zwangsarbeitshäuser.

γ. Durch Gründung von Armenkolonien im Inlande. Dieselben unterliegen jedoch vielen besondern Schwierigkeiten. Einerseits ist ihre Anlegung nicht immer möglich, weil die nothwendige Voraussetzung fehlt (zusammenhängende, bebaubare Strecke Landes, welche noch unbewohnt und wenig benützt ist); anderseits ist das Gedeihen einer solchen Kolonie sehr unsicher, weil dieselben meistens doch nur auf schlechtem Boden, in unvortheilhafter Lage gegründet werden können, wo also ein bedeutender wirthschaftlicher Aufschwung fast unmöglich ist; auch ist die Aufsicht über dieselben sehr erschwert, die Armen also grösstentheils sich selbst und allen schlechten Einflüssen überlassen, welche besonders aus ihrer eigenen Mitte sich geltend machen; endlich verursacht die Gründung einer Kolonie der öffentlichen Armenpflege sehr bedeutende Kosten für Erwerbung der Grundstücke, Erbauung der Wohnungen, Anschaffung von Inventar und Vorräthen und (wenigstens) Darleihen als Betriebskapital; es müssen daher jedenfalls besonders günstige Bedingungen (grosser eigener Grundbesitz der Armenverwaltung etc.) vorhanden sein, wenn diese Massregel erfolgreich angewendet werden soll; immerhin wird sie nur geringe Ausdehnung annehmen können. Die niederländischen Armenkolonien, das grossartigste Beispiel solcher Anstalten, haben sich nicht bewährt.

2. Verbesserung des Loses der Armenkinder.

Ueber Findelhäuser siehe § 16.

Die Sorge der öffentlichen Armenpflege für die Kinder der Armen erstreckt sich ausser der Gewährung der Lebensnothdurft insbesondere auch auf ihre gesunde körperliche und geistige Entwicklung, damit nicht die Armuth und die mit ihr verbundenen Uebel und Gefahren erblich werden. Die Thätigkeit der Verwaltung ist auch hier nur auf den Nachweis der Vermögenslosigkeit des Kindes und des Mangels an alimentationspflichtigen und ali-

mentationsfähigen Angehörigen hin gefordert, also in erster Linie für die Waisenkinder, dann aber auch für die Kinder armer Aeltern. Jedoch wird in letzterem Falle in der Regel die Armenversorgung den Aeltern zugleich mit den Kindern gewährt werden (auch in dem Armen- und Arbeitshause sollen sie nicht getrennt werden); für die Waisen dagegen sind besondere Mittel der Armenpflege anzuwenden.

Die Waisenversorgung kann durchgeführt werden:

a) in Waisenhäusern; dieselben machen allerdings einen grossen Aufwand seitens der Armenpflege nothwendig, und legen, wenn sie nicht sehr gut geleitet werden, die Gefahr nahe, dass die Kinder durch ungünstige Lebensweise körperlich verkommen, oder an Bedürfnisse gewöhnt werden, welche sie in ihrem künftigen Leben sich versagen müssen; auch werden die Kinder leicht in zu grosser Unbekanntschaft mit der Welt gehalten, in welcher sie sich mühsam fortbringen sollen. Die letztern Nachtheile können jedoch durch eine vernünftige Leitung wohl vermieden werden, ja es ist hier sogar eine planmässige, nach pädagogischen Grundsätzen eingerichtete Erziehung möglich, welcher Umstand denn sogar als besonderer Vortheil solcher Anstalten erscheint; auch die beständige Aufsicht, und die übersichtliche Verwaltung, welche nur in Anstalten möglich sind, machen es der Verwaltung leichter, auf diesem Wege ihr Ziel zu erreichen, als

b) durch Unterbringung der Waisen bei rechtschaffenen Familien gegen Kostgeld, welche zwar den Vortheil des Familienlebens und der naturgemässen, den künftigen Verhältnissen des Kindes am meisten entsprechenden Lebensweise haben, und der Armenpflege weniger Kosten verursachen, aber doch bei der grossen Schwierigkeit, gute Pflegeältern zu erhalten, eine Reihe von Gefahren für Erziehung und Sittlichkeit der Kinder mit sich bringen, so dass von diesem Mittel nur ausnahmsweise und nach ganz zuverlässiger befriedigender Information Gebrauch gemacht werden sollte.

Auch Rettungshäuser für verwahrloste Kinder unwürdiger Aeltern, Säuglingsbewahranstalten und Krippen (siehe § 16), sowie Warteschulen zur Ueberwachung von Armen- und Arbeiterkindern während des Tages sind, selbständig oder in Ver-

bindung mit den Sanitäts- und Unterrichtsanstalten errichtet, zweckmässige Mittel der Armenpflege.

3. Verbesserung des Loses armer Kranker.

Die hiefür nöthigen Massregeln und Anstalten richten sich theils nach den allgemeinen Regeln in Bezug auf das Armenwesen, theils nach den Grundsätzen der öffentlichen Krankenpflege (§ 17).

III. Mittel zur Verhütung von Ordnungsgefahren, welche aus der Armuth entstehen.

Bei einer grossen Anzahl der Armen hat die Verwaltung bedeutende Schwierigkeiten zu überwinden, um eine geordnete Armenpflege aufrecht erhalten zu können. Es gehören hieher vorzugsweise diejenigen Personen, welche im Falle der Mittellosigkeit statt geordneter Thätigkeit erwerblos herumziehen, und statt die öffentliche Armenpflege in Anspruch zu nehmen, sich an die Mildthätigkeit Einzelner gewerbsmässig wenden: die Vaganten und die Bettler. Sie sind nicht nur ein grosses Hinderniss für eine geordnete Armenpflege, sondern eine allgemeine Ordnungs- und Sicherheitsgefahr und desshalb muss die Verwaltung ihnen gegenüber von ihrem Zwangsrechte (§ 9) Gebrauch machen, einerseits um ihre Aufgaben für das Armenwesen vollständig durchführen zu können, anderseits um auch in den übrigen öffentlichen Verhältnissen des gesellschaftlichen Lebens die nöthige Sicherheit und Ordnung zu erhalten. Die gemeinsamen Massregeln gegen Vaganten und Bettler verfolgen daher zunächst den Zweck der öffentlichen Armenpflege, dabei aber zugleich den der allgemeinen Sicherheit. Daneben kommen gegen den Bettel noch besondere Massregeln zur Anwendung, welche in der besondern Rechtswidrigkeit desselben begründet sind.

1. Gemeinschaftliche Verwaltungsmassregeln gegen Bettler und Vaganten.

a) Aufforderung zur Legitimation (Wanderbuch, Hausirpass etc. § 14);

b) bei Einheimischen Verweisung in die Heimath; bei Ausländern Landesverweisung; hiezu

c) zwangsweise vorgeschriebene Reiseroute oder Verschubung;

d) im Falle keine Heimath zu ermitteln ist, administrative Anweisung einer solchen;

e) für Heimath- oder Aufenthaltberechtigte Arbeitsauftrag, oft die einzige Waffe der Sicherheitspolizei gegen eine grosse Anzahl von verdächtigem arbeitsscheuem Gesindel, welches gefährlich genug, aber doch nach den Gesetzen nicht strafbar ist. Eine energische Anwendung dieses Mittels ist nur möglich bei genauer Information der Polizeibehörde sowohl über jede Verurtheilung, als über die Armenunterstützungsgesuche innerhalb ihres Bezirkes;

f) polizeiliche Bestrafung wegen Nichtbefolgung der polizeilichen Weisungen (a-e);

g) Polizeiaufsicht oder Verwahrung in einer Polizeianstalt (Zwangsarbeitshaus) in Folge eines Ausspruchs des Polizeirichters auf Zulässigkeit dieser Massregeln. Ohne einen Richterspruch sollen diese, einen Eingriff in die persönliche Freiheit enthaltenden Massregeln nicht angewendet werden dürfen.

2. Gegen Bettler insbesondere tritt Bestrafung wegen des Bettels an und für sich ein, mag er offen oder versteckt ausgeübt worden sein. (Dagegen keine Bestrafung des Almosengebens!)

IV. Die Massenarmuth kann, als eine blos weitere Ausdehnung der Armuth über die Normalhöhe derselben hinaus gedacht, der Natur der Sache nach keine andern als die bezeichneten Massregeln der Armenpflege nöthig machen, nur mehrere zugleich und in grösserer Ausdehnung verlangen.

Die etwa von der Verwaltung gegen eine übermässige Theuerung der Lebensmittel zu ergreifenden Massregeln müssen als Gegenstand der Lehre von der wirthschaftlichen Verwaltung betrachtet werden. Im Falle aber die Massenarmuth Folge eines allgemeinen Nothstandes ist, sind von der Verwaltung alle die Mittel anzuwenden, welche ihr durch das Staatsnothrecht zu ergreifen gestattet sind.

V. Die Ursachen der Armuth zu ergründen ist selbstverständlich die erste Voraussetzung einer erspriesslichen Armenpflege. Es sind aber weder die Erkenntnissmittel, noch die etwa anwendbaren Vorbeugungsmassregeln Gegenstand der Lehre von der Armenpflege, sondern müssen der Behandlung der einzelnen Gegenstände der Staatsverwaltung vorbehalten werden, um Wiederholungen zu vermeiden. Denn die Armuth kann eben so gut aus mangelhafter Gesundheitspflege, wie aus schlechtem Unterricht, aus

volkswirthschaftlichen und socialen Ursachen entspringen, deren Summe ja geradezu den Inhalt der Verwaltungslehre ausmacht.

V. Capitel. Unterrichtswesen.*

§ 24. Einleitung.

Die Bedeutung von Unterricht und Bildung für das öffentliche Leben beruht zunächst auf den Wirkungen, welche sie auf alle Gebiete desselben ausüben. Jeder Fortschritt des Culturlebens ist zuerst ein Bildungsfortschritt und bei der Untersuchung der Mittel welche der Staat für die Erreichung seiner mannigfaltigen Aufgaben mit Erfolg anwenden kann, steht immer die Erweiterung und Verallgemeinerung der Bildung obenan. Dieser Werth, welcher an dem unmittelbar praktischen Ergebnisse der Bildung für das gesellschaftliche Leben gemessen wird, ist aber wieder nur ein mittelbares Product des individuellen geistigen Lebens, welches seine Förderung und Entwicklung unmittelbar durch Unterricht und Bildung erhält; die allgemeine gleichmässige Geistesbildung des Einzelmenschen ist die Voraussetzung des nationalen und des politischen Culturfortschritts. Unterricht und Bildung gehören daher zu den wichtigsten Angelegenheiten des persönlichen Lebens, zu den grössten Aufgaben der Staatsverwaltung für dasselbe.

Thatsächlich zeigt sich nun die Bildung eines Volkes sehr verschieden abgestuft nach dem Grade der Bildungsfähigkeit, der Bildungsgelegenheit und nach den Zielen der individuellen Ausbildung; jede Stufe der Bildung ist das Resultat eines gewissen Grades von Unterricht; dieser gewährt dem Geiste eine formelle Schulung und eine Summe von Kenntnissen mit Hinblick auf einen bestimmten Erwerb oder Beruf; jene ist die weitere Entwicklung desselben mit Beziehung auf das ganze Geistesleben. Darum ist auch die Verwaltung des Unterrichtswesens und des Bildungswesens getrennt zu behandeln, weil die Ziele und daher auch die Mittel der Verwaltung bei beiden verschieden sind; darum auch ist das

* Vgl. Schmid, Encyclopädie des Erziehungs- und Unterrichtswesens 1859 ff. A. Beer und F. Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens in den Culturstaaten Europa's. 1867 ff.

Unterrichtswesen in mehreren Abstufungen und verschiedenen Formen zu betrachten, während die allgemeine Bildung unbegrenzt ist, und ein gleiches Ziel für Alle verfolgt.

Die Grundformen des Unterrichtswesens sind:

I. Elementarunterricht, sowohl für das ganze Volk als Voraussetzung jeder Bildung, als auch für höhere Ausbildung (Fortbildungsunterricht).

II. Berufsunterricht mit dem Zwecke der Unterweisung für einen bestimmten Erwerb oder Beruf (Fachbildungsunterricht und Universitätsunterricht).

Die Thätigkeit des Staates in Bezug auf Unterricht und Bildung wird nach Umfang und Inhalt gleichmässig bestimmt durch die allgemeinen Verwaltungsprinzipien und durch die Bedeutung der geistigen Entwicklung des Individuums für die Gesammtheit. Die Berechtigung, aber auch die Verpflichtung des Staates in dieser Beziehung ist begrenzt

1. durch das Recht des Einzelnen und der gesellschaftlichen Kreise, sich selbst Unterricht und Bildung frei zu erwerben, und dieselben zu gewähren (Lehr- und Lernfreiheit), so lange dadurch nicht die Freiheit andrer oder des Staates gefährdet ist. Der Staat hat also kein Unterrichtsmonopol.

2. Durch das Moralprinzip, weil Sittlichkeit (Gesittung) das letzte Ziel der Bildung ist; dadurch wird die Art und Weise des Unterrichts bestimmt, und das allgemeine Ueberwachungsrecht des Staates über Unterricht und Bildung als Gegenstände des öffentlichen Lebens begründet.

3. Der Staatszweck macht ein positives Eingreifen der Verwaltung in mehrfacher Hinsicht nothwendig und verleiht ihr ein Recht auf allgemeine Unterrichts- und Bildungsbeförderung

a) weil der Staat zu seiner Selbsterhaltung und Entwicklung brauchbare Staatsbürger und insbesondere Staatsdiener bedarf (Machtzweck);

b) weil er die individuelle Freiheit zu schützen und zu befördern verpflichtet ist, deren Grundlage die geistige Ausbildung ist; denn nur Bildung macht frei (individueller Freiheitszweck);

c) weil der Staat auch die Aufgabe hat die bürgerliche Gesellschaft und die allgemeine Civilisation zu heben, was er wieder

nur durch möglichst vielseitige allgemeine Unterrichts- und Bildungsanstalten erreichen kann (gesellschaftlicher Culturzweck).

Die Entfaltung dieser prinzipiellen Staatsverwaltungsthätigkeit nach Inhalt und Umfang hängt im Einzelnen ab von dem concreten Ziele welches durch dieselbe zunächst erreicht werden soll; die besondern Rechte und Pflichten der Verwaltung müssen daher bei den einzelnen Arten des Unterrichts entwickelt werden.

§ 25. Volksschule.*

Das Prinzip von welchem der Staat bei seiner besondern Thätigkeit für die Volksschule sich leiten lassen muss, beruht in der Erkenntniss, dass eine gewisse Summe von Kenntnissen die unabweisbare Bedingung der staatsbürgerlichen Existenz sei. Es ist daher nicht nur nothwendig, dass die Verwaltung zur Erfüllung ihrer allgemeinen Unterrichtsaufgabe jedem Staatsangehörigen die Gelegenheit gebe, sich diese Kenntnisse anzueignen, sondern sie muss auch Sorge tragen, dass Jeder dieses Minimum von Kenntnissen wirklich sich erwerbe.

Diess kann nur durch gesetzliche Festsetzung der allgemeinen Schulpflicht (Schulzwang) erreicht werden. Der Staat ist dazu berechtigt nicht bloss weil eine gebildete Bevölkerung die Voraussetzung jedes Culturfortschrittes also auch der Erfüllung des staatlichen Culturzweckes ist, sondern insbesondere auch weil er ein allgemeines Obervormundschaftsrecht über alle minderjährigen und unselbständigen Personen hat, und er die künftige Brauchbarkeit der Staatsangehörigen für das bürgerliche und öffentliche Leben nicht von dem Belieben der Aeltern und Vormünder abhängig machen darf.

Aus dem Prinzipe der allgemeinen Schulpflicht ergeben sich eine Reihe von Consequenzen, welche die Thätigkeit der Verwaltung in Bezug auf das Volksschulwesen bestimmen.

I. Inhalt und Umfang der allgemeinen Schulpflicht.**

1. Damit die Erfüllung der Schulpflicht nicht bloss eine leere

* Vgl. u. a. Wessenberg, Die Elementarbildung des Volkes. 1835 u. ö. R. v. Mohl in „Staatsrecht, Völkerrecht und Politik III.“ 1869.

** Vgl. hiezu Rümelin, Das Objekt des Schulzwangs, in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaften. 1868. II.

Form sei, muss der Staat auch das Mass des Elementarunterrichts bezeichnen, welches in der Volksschule gewährt und erworben werden soll. Es ist also ein Lehrplan und ein Lehrziel zu fixiren, mit dessen Erreichung erst der Schulpflicht Genüge geleistet wird.

2. Zur Feststellung der wirklichen Erfüllung der Schulpflicht, zur Constatirung des von jedem Staatsbürger geforderten Bildungsgrades ist eine Schlussprüfung einzurichten, von deren Bestehen der Austritt aus der Volksschule abhängen soll. Nur im Falle mehrfacher Reprobation kann wegen gänzlicher Hoffnungslosigkeit der Schüler entlassen werden.

3. Der Eintritt der Schulpflicht muss an ein bestimmtes Alter (in der Regel das 7. Lebensjahr) geknüpft sein. Ebenso ist ein Minimalalter festzusetzen, von welchem an der Schüler sich der Schlussprüfung unterziehen darf. Das Ende der Schulpflicht einfach mit einem gewissen Lebensjahre eintreten zu lassen widerspricht der vom Staate durch den obligatorischen Schulbesuch zu verfolgenden Bildungsaufgabe.

4. Damit die Volksschule das ihr gesteckte Ziel auch wirklich erreiche, muss der Unterricht weder einseitig noch exclusiv, sondern für alle gleichartig sein, weil er sonst gegen die Allgemeinheit der Schulpflicht verstossen würde. Nur beim Religionsunterrichte muss eine Ausnahme gemacht werden, da derselbe wohl nur confessionell ertheilt werden kann.

Daraus folgt nun sofort, dass confessionelle öffentliche Schulen* unzulässig sind. Man versteht darunter solche, in welchen

a) der Religionsunterricht und die Religionsübungen Hauptlehrgegenstände sind;
b) alle übrigen Lehrgegenstände dem kirchlichen Erziehungszwecke untergeordnet, also confessionell gefärbt sind;
c) das Lehrpersonal der kirchlichen Confession angehören muss;
d) die Oberaufsicht und Jurisdiktion über die Schule der Kirche aus ihrem Rechte auf die Leitung der Religionsangelegenheiten zusteht.

* Vgl. hiezu R. Gneist, Die confessionelle Schule 1869. J. B. Meyer, Religionsbekenntniss und Schule. 1863.

Die confessionelle Schule ist unmöglich nach den Prinzipien des Staates und der Verwaltung überhaupt, nach dem Prinzipe der allgemeinen Schulpflicht insbesondere und nach dem Grundsatze der Gleichberechtigung der Confessionen im Staate; sie ist aber auch unzulässig weil der Staat die Kosten für die öffentliche Schule trägt und nicht die Kirche. (Siehe unten).

5. Die Allgemeinheit der Schulpflicht verbietet ein Schulgeld zu erheben, weil dasselbe den Charakter einer besondern Steuer hat, welche aus ähnlichen Gründen wie eine besondere Armensteuer als unzulässig bezeichnet werden muss, ja noch in viel höherem Grade ungerecht und drückend für Unbemittelte sein müsste. *

6. Die Vernachlässigung der Schulpflicht zieht für die Ältern oder Vormünder schulpflichtiger Kinder Polizei-Strafe nach sich; gegen die letzteren wird nur im Disciplinarwege vorgegangen.

II. Inhalt und Umfang der Schullast.

Die Schullast ist die Gegenseite der Schulpflicht; der Staat muss die Erfüllung derselben allen, zu jeder Zeit möglich machen durch Errichtung von Schulen an allen Orten, Sorge für ein genügendes Lehrerpersonal und Tragung der Schulverwaltungskosten.

1. Damit die Erfüllung der Schulpflicht Jedem möglich sei, muss in jeder Gemeinde mindestens eine öffentliche Schule bestehen. Daneben können mit staatlicher Genehmigung Privat- oder kirchliche Schulen errichtet werden, welchen aber nur dann die gleichen rechtlichen Wirkungen des Besuches (definitive Erfüllung der Schulpflicht) zukommen, wenn sie in Bezug auf Lehrplan, Lehrziel und Methode die gleichen Grundsätze befolgen wie sie für die öffentlichen Schulen festgesetzt sind.**

2. Der Staat muss für ein ausreichendes entsprechend vorgebildetes Lehrpersonal sorgen und demselben eine unabhängige Stellung gewähren. Hiezu ist nothwendig

* Ueber diesen Punkt J. Hofmann, Die öffentlichen Schulen und das Schuldgeld 1869.

** Eingehende Erörterungen über das Recht zur Gründung und Unterhaltung einer Schule bei Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. III. Band. 1869. pag. 88 ff.

a) dass eine Maximalziffer der von einem Lehrer zu unterrichtenden Schüler bestimmt werde, sowie dass für jeden Unterrichtsgegenstand der Volksschule geeignete Lehrer bestellt seien (Religionslehrer, Turnlehrer etc.).

b) die Errichtung von besondern Lehrerbildungsanstalten (Schullehrerseminarien) deren Besuch die fachmässige Lehrerbildung ermöglicht (siehe § 29).

c) die obligatorische Einführung von Lehrerprüfungen, deren Ergebniss die Grundlage für die Anstellung und Beförderung der Volksschullehrer bilden muss.

d) Eine ausreichende Lehrerbesoldung, wodurch der Lehrer in den Stand gesetzt wird, sich ausschliesslich seinem Lehrberufe zu widmen, und nicht zu seiner gesicherten Existenz auf Nebenverdienste nothwendig angewiesen ist, welche die Unabhängigkeit seiner Stellung und seine Unterordnung unter die Staatsgewalt gefährden könnten (z. B. Kirchendienste, Gemeindedienste).

3. Der Staat hat für eine den Zwecken und Bedürfnissen der öffentlichen Volksschule entsprechende Verwaltung der Schulstiftungen und des sonstigen Schulvermögens zu sorgen und ist prinzipiell zur Tragung aller Kosten der Volksschule verpflichtet. Nur kann auch hier, ähnlich wie beim Armenwesen (§ 23) die Gemeinde das primär zur Verwaltung des Volksschulwesens heranzuziehende Organ des Staates sein, also auch in erster Linie für das Schulvermögen zu sorgen haben (siehe unten III).

III. Die Organisation der Volksschulverwaltung.*

Diese prinzipiellen Aufgaben der Staatsverwaltung für die öffentliche Volksschule machen theilweise eine besondere Stellung ihrer amtlichen und selbstverwaltenden Organe, theilweise eine besondere eigenthümliche Organisation nothwendig.

Einerseits tritt auch hier die Gemeinde in den Vordergrund, theils wegen des vorzugsweise lokalen Bedürfnisses nach Schulen, theils wegen ihres besonderen Interesses an einem allgemeinen Unterricht ihrer Angehörigen; nicht weniger wegen ihrer regelmässi-

* Hierüber insbesondere: R. Gneist, Die Selbstverwaltung in ihrer Anwendung auf die Volksschule. 1869.

gen Uebereinstimmung mit den Pfarrsprengeln, und dem gleichzeitigen Bedürfnisse nach Religionsunterricht.

Anderseits ist es das Bedürfniss nach sachverständiger Leitung, das höhere Interesse des Staates an der allgemeinen Bildung, der grosse Kostenaufwand des Staates in Folge der auf ihm ruhenden prinzipiellen Schullast, welche eine zu grosse Ausdehnung der Selbstverwaltung verbieten. Insbesondere gestaltet sich desshalb die directe Thätigkeit des amtlichen Organismus eigenthümlich in Bezug auf die Oberaufsicht und Controle des Schulwesens.

Als dritter in eigenthümlicher Weise zu berücksichtigender Factor tritt hier die Kirche auf, welche einen selbständigen Antheil am Schulwesen wenigstens da hat, wo der Religionsunterricht in den Schulplan als obligatorischer Gegenstand aufgenommen ist, und einen grössern Antheil häufig auf Grund ihrer Wirksamkeit für die Sittlichkeit und die ganze Erziehung fordert. Diese letzte Forderung kann bei dem System der confessionslosen Schule, welches allein dem Geiste der Verwaltung und den Einrichtungen und Anforderungen des Rechtsstaates entspricht (siehe oben), nicht zu Recht bestehen. Denn die Kirche kann ihren confessionellen Charakter nicht aufgeben, darum würde sie diess Element bei aller ihrer Thätigkeit im Schulwesen wieder zur Geltung bringen, während diess doch nur bei dem Religionsunterrichte gestattet sein kann. Eine über das durch den Religionsunterricht vorgezeichnete Mass hinausgehende, allgemeine Berechtigung der Kirche an der Schulaufsicht oder Schulverwaltung würde also das Prinzip der confessionslosen Schule wieder gefährden oder umstossen.

Es ist eine solche Berechtigung auch aus dem Bedürfnisse der Schule nicht abzuleiten; denn bei pädagogisch geschulten Lehrern ist ja die ganze Erziehung und Sittlichkeit der Jugend, soweit darauf in der Schule gewirkt werden kann, eine in ihrem unmittelbaren Wirkungskreise gelegene Aufgabe, welcher sie mindestens eben so gut entsprechen können, als die in erster Linie nicht nach pädagogischen Grundsätzen auftretende Kirche.

Darnach gestaltet sich die Organisation des Volksschulwesens und die Competenz der einzelnen Organe folgendermassen:

1. Die Organisation selbst und die allgemeinen Grundzüge des

Volksschulwesens müssen von der Gesetzgebung ausgehen; prinzipielle Einheitlichkeit ist für die Durchführung der allgemeinen Schulpflicht unabweisbares Erforderniss der Verwaltung. Insbesondere bedarf auch die Stellung der Lehrer als ein öffentlicher Beruf im Dienste der Verwaltung einer gesetzlichen Regelung.*

2. Das Ministerium des Innern (oder ein besonderes Unterrichts — Cultus — Ministerium) übt die gesammte Leitung und Oberaufsicht über die Volksschule. Ihm stehen die Durchführung der Gesetze, die administrative Eintheilung der Schulverwaltungs- und Aufsichtsbezirke, die Personalien** zu. Es beschafft und verwendet die Gelder für Errichtung und Unterstützung von Schulen, für Bezahlung der Lehrer u. s. w. so weit die Mittel der Selbstverwaltung nicht ausreichen.

3. Zur Durchführung der Leitung und Aufsicht dient das Institut der Schulräthe (Landes-, Bezirks-, Ortsschulräthe), nach dem Prinzipe der Combination aus amtlichen und Selbstverwaltungselementen in der Weise einzurichten, dass letztere immer stärker vertreten sind, je enger der Wirkungskreis dieses Organes ist. Insbesondere ist auf ausreichende Vertretung des Lehrerstandes selbst (sowohl Laien als Geistliche) das grösste Gewicht zu legen. Diese Schulräthe sollen nicht bloss Aufsicht führen, sondern im Anschlusse an die Selbstverwaltung (Landes-, Provinzial- und Gemeindeverwaltung) als allgemeine Schulverwaltungsorgane fungiren.

4. Der Schwerpunkt liegt auch hier in der Gemeinde. Darum stellt sich auch die Schullast zunächst als Gemeindelast dar, deren Vertheilung nach dem Prinzipe des Gemeinderechts ohne confessionelle Ausscheidung geschehen muss. Auch hier muss das Prinzip der sachverständigen Leitung durchdringen, also eine Betheiligung der Lehrer, Geistlichen (als Ortsschulrath) an der Gemeindeverwaltung eingeführt werden.

* Unzulässig ist die Analogie des Lehrers mit dem Arzte. Dieser wirkt als einfach praktischer Privatarzt nicht mit an der Erfüllung einer Aufgabe der Staatsverwaltung.

** Zweckmässig dürfte sich ein Recht der Landes-(Provinzial-)Schulräthe zum Vorschlag der Lehrer erweisen.

§ 26. Höhere allgemeine Schulen.*

In der Volksschule wird die Summe von Kenntnissen gelehrt, deren Erwerb die nothwendige Voraussetzung aller weitern Ausbildung ist. Sie bietet also noch keinen in sich abgeschlossenen Unterricht, sondern nur die Grundlagen, auf welchen höhere Schulen weiter bauen müssen, um Jeden für das Leben und für einen bestimmten Erwerb oder Beruf brauchbar zu machen.

Bei jeder höhern Ausbildung ist aber eine Scheidung des Lehrstoffs nothwendig, weil derselbe zu vielseitig und schwierig wird, um von allen gleichmässig angeeignet zu werden und weil seine einzelnen Theile nicht für alle in gleicher Weise Werth und praktische Bedeutung haben.

Diese Scheidung geschieht daher mit Beziehung auf den Lebenszweck der Lernenden; es ist der Anfang der Berufsbildung, welcher damit gemacht wird; immer aber werden in den höhern allgemeinen Schulen nur die Elemente der verschiedenen Wissensgebiete gelehrt.

Die Unterscheidung wird hier nach den verschiedenen Berufsarten durchgeführt, welche entweder wirthschaftliche oder gelehrte (wissenschaftliche) sind. Auf die einzelnen Berufsfächer oder Berufszweige wird bei dieser Scheidung noch keine Rücksicht genommen, wohl aber ist nach dem Grade der Intelligenz, welcher für die einzelnen Zweige der beiden Berufsarten gefordert wird, wieder eine Unterscheidung in niedere und höhere Schulen zu machen.

Darnach gliedert sich das System der an die Volksschule sich anschliessenden allgemeinen Schulen.

1. Niedere Realunterrichtsanstalten; hieher gehören die Abend-, Sonntags-, Fortbildungsschulen etc., welche zunächst nur eine Ergänzung des Volksschulunterrichts sind und einen besondern Unterricht für die Bedürfnisse des praktischen Lebens ertheilen sollen (höheres Rechnen, Buchführung, stylistische Uebungen etc.); sie schliessen sich daher auch meist unmittelbar an die Volks-

---

* Hiezu besonders: Hermann, F. B. W., Ueber polytechnische Schulen I. II. 1826. Nebenius, Ueber technische Lehranstalten 1833. Bidermann, H. J., Die technische Bildung in Oesterreich. 1854. Thiersch, Ueber gelehrte Schulen. I—III. 1826 ff.

schule an. Dieselben bestehen vorzugsweise für die grosse Klasse der Bevölkerung, welche darauf angewiesen ist, alsbald mit Beginn ihrer Erwerbsfähigkeit auch schon einer praktischen Thätigkeit sich vollständig zuzuwenden.

2. Höhere Realunterrichtsanstalten. Sie scheiden sich wieder in zwei Klassen:

a) Realschulen (auch allgemeine Gewerbsschulen, höhere Bürgerschulen etc.), welche neben der Erweiterung und Vertiefung des Lehrstoffes der Volksschule auch die Elemente der Naturwissenschaften und der darstellenden Künste gewähren und zum selbständigen Betriebe einer jeden einigermassen bedeutenden wirthschaftlichen Unternehmung (in Landwirthschaft, Gewerbe und Handel) vorbereiten.

b) Realgymnasien, welche sich von den Realschulen vorzugsweise durch Aufnahme eines Theils der humanistischen Bildung, der sog. römischen Classicität, sowie andrer formaler Bildungselemente und durch eine mehr wissenschaftliche Behandlung des ganzen Lehrstoffs unterscheiden. Bei ihnen überwiegt daher der Charakter der Vorbildungsanstalt für die höchsten wirthschaftlichen Fachbildungsanstalten, die technischen Hochschulen, während bei jenen die Fortbildung des elementaren Lehrstoffs der Volksschule für die unmittelbar praktischen Lebens- und Erwerbszwecke im Vordergrunde steht.

3. Niedere gelehrte Schulen (Lateinschulen, Untergymnasien) zunächst mit der Aufgabe für die höhern gelehrten Schulen durch Unterricht in den Elementen der alten Sprachen und Weiterbildung in den Gegenständen der Volksschule vorzubereiten, aber auch zur selbständigen Ausbildung für niedere gelehrte Berufe.

4. Höhere gelehrte Schulen (Gymnasien, Lyceen), deren Aufgabe der Unterricht in den Elementen der gesammten humanistischen Bildung ist. Sie sind die allgemeine Voraussetzung aller höhern gelehrten Berufe und der hiefür eingerichteten Anstalten (Universitäten). Daneben erfüllen sie noch die Bestimmung, selbständige Unterrichtsanstalten für humanistische Bildung zu sein; daher muss auch der Lehrplan in einer Weise festgestellt sein, welche die Erreichung dieses Zweckes ermöglicht.

Entscheidend für die Stellung des Staates zu diesen Anstalten

ist seine Pflicht, die Bedingungen der geistigen Entwicklung des persönlichen Lebens, so weit dieselben von dem Einzelnen nicht selbst hergestellt werden können, überall und für Alle zu gewähren. Die Errichtung aller dieser Anstalten ist also prinzipiell als Staatssache zu betrachten, was natürlich ebensowenig wie bei der Volksschule ausschliesst, dass auch von Privaten, Gemeinden, Korporationen etc. solche Anstalten gegründet und der Staat dadurch bloss zu subsidiärem Eintreten veranlasst werden kann.

Der wesentliche Unterschied solcher höheren Schulen von den Volksschulen beruht darin, dass hier nicht, wie dort, eine Schulpflicht, ein Zwang zur Benützung der Anstalten, besteht und desshalb auch dem Staate keine Schullast im Sinne der Volksschule zufällt; denn so wünschenswerth auch eine Weiterbildung des Elementarunterrichts der Volksschule ist, so besteht doch keine Nothwendigkeit vom staatlichen Gesichtspunkte aus, diese Weiterbildung gerade in irgend einer Anstalt sich zu erwerben; darum kann ein über die Volksschule hinausgehender Schulzwang nicht gerechtfertigt werden. Damit verändert sich auch die in der Schullast ausgedrückte allgemeine Pflicht des Staates überall Schulen hervorzurufen, in eine Pflicht jedem auftretenden Bedürfnisse zu genügen; diess also ist die Richtschnur, von welcher der Staat bei der Gründung solcher Anstalten sich leiten lassen muss.

Die errichteten Anstalten müssen in eine systematische Verbindung mit den übrigen Unterrichtsanstalten gesetzt werden, also nach unten und oben entsprechende Anknüpfung erhalten. Diess drückt sich aus in dem Rechte des Besuches; dasselbe erwerben diejenigen, welche sich über erfolgreichen Besuch der nächst niedern gleichartigen Anstalt, oder über die Kenntnisse der systematischen Unterrichtsvorstufe durch Prüfung ausweisen können; ebenso erwirbt der Nachweis des erfolgreichen Besuchs der höhern Schule das Recht zum Uebertritte in die im System der Unterrichtsanstalten folgenden Fachbildungsschulen beziehungsweise Universitäten. Die Lehrordnung dieser Anstalten ist daher stets in der Weise allgemein einzurichten, dass einer Berufswahl innerhalb der beiden grossen Berufsarten durch den Besuch einer solchen Anstalt nicht präjudicirt wird.

Die rechtliche Stellung der Lehrer richtet sich nach dem

Maasse der directen Betheiligung des Staates bei der Errichtung und Unterhaltung höherer Schulen.

Darnach wird bei Privat-, Korporations- und Gemeindeschulen eine Bestätigung, bei Provinzial- oder Staatsschulen eine Ernennung durch den Staat erfolgen müssen, also nur letztern der Charakter der Staatsdiener zukommen. Ihren Befähigungsnachweis, welcher die Grundlage für die Entscheidung des Staates über Bestätigung und Ernennung bildet, müssen die Lehrer durch die für die einzelnen Unterrichtsstufen eingerichteten Prüfungen ablegen; wenigstens für die Lehrer an Real- und humanistischen Gymnasien werden vollendete Universitätsstudien gefordert werden müssen.

Der Organismus der Staatsverwaltung des höhern Schulwesens schliesst sich an den Verwaltungsorganismus der Volksschule, zunächst an die Provinzial-(Landes-)Organe an, mit stärkerer Betheiligung des amtlichen Organismus, je mehr der Staat aus seinem centralen Unterrichtsfonde zur Errichtung und Unterhaltung solcher Schulen beiträgt. Für die Schulen höherer Art sind die Lehrercollegien zunächst zur Verwaltung der Lehre die berufenen Organe des Staates und als solche mit dem übrigen Organismus in genaue lebendige Verbindung zu setzen.

§ 27. Fachschulen.

Auch die Fachschulen theilen sich nach dem Zwecke (den Berufsarten) in wirthschaftliche und gelehrte Schulen, wozu hier noch für eine dritte selbständige Berufsart die künstlerischen Fachbildungsanstalten treten, für welche die Vorbildung theils in den wirthschaftlichen, theils in den gelehrten höheren allgemeinen Schulen erworben wird. Ferner ist auch hier nach der Höhe der Unterrichtsstufe und der grössern oder geringeren Wissenschaftlichkeit eine Unterscheidung in höhere und niedere Fachschulen zu machen, so dass sich das System der Fachschulen folgendermassen gliedert:

1. Niedere wirthschaftliche Fachschulen, welche sich unmittelbar an die Volksschule oder an die niedern Fortbildungsschulen anschliessen. Hieher gehören:

a) Praktische Ackerbau- (Bauern-) Schulen;

b) Gewerbeschulen für die Erlernung technischer Fertigkeit in einzelnen Gewerben, wie Schiffahrts-, Webe-, Hufbeschlagsschulen etc.

c) Niedere Handelsschulen zunächst für künftige Krämer, Frachtführer etc.

Der Besuch solcher Anstalten ist vollständig freigestellt, daher auch keinerlei Rechtsanspruch aus dem erfolgreichen Besuche erwächst.

2. Niedere wissenschaftliche Fachschulen, gleichfalls im Anschlusse an die Volks- und Fortbildungsschule, wie

a) Schullehrerseminarien (Präparandenschulen), deren Besuch in der Regel die Bedingung künftiger Anstellung im niedern Schulfache bildet.

b) Bader- und Hebammen-Schulen, deren Besuch gleichfalls zur Voraussetzung der Ausübung niederer medizinischer Dienstleistung gemacht werden kann, so ferne solche staatlicher Autorität bedarf (siehe § 17).

c) Militärschulen zur Erlernung militärwissenschaftlicher Kenntniss für Unteroffiziere.

3. Niedere künstlerische Fachschulen, Kunstgewerbschulen, Zeichen-, Musikschulen, deren Besuch, wie die Kunst selbst, vollständig frei sein muss.

4) Höhere wirthschaftliche Fachschulen* im Anschlusse an die Realschulen und Realgymnasien. Der Besuch solcher Anstalten ist daher auch in der Regel bedingt von erfolgreichem Besuche dieser allgemeinen Schulen und ist Bedingung einer jeden Anstellung im höheren technischen Staatsdienste. Hieher gehören:

a) Die landwirthschaftlichen und Forstacademien;

b) Die polytechnischen Schulen und besondern Gewerbeacademien, wie Bergwerksacademien, Bauacademien;

c) die Handelsacademien, welche sehr häufig mit den vorigen vereint sind.

d) Die Fachhochschulen, von denen jedoch

e) Die polytechnischen Hochschulen zu unterscheiden sind, soferne auf denselben die gesammten auf die Realbildung bezüglichen Wissenschaften in rein theoretischer Weise vorgetragen werden.

---

* Hierüber: Baumstark, Ueber staats- und landwirthschaftl. Academien, 1839. Hartenstein, Ueber höhere landw. Lehranstalten. 1852.

Diese letztern, welche in unsrer Zeit erst im Entstehen begriffen sind, bilden eine eigenthümliche Erscheinung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens, indem sie in der Regel mit der Prätension einer Gleichstellung mit den Universitäten auftreten, ohne doch eine innere Berechtigung dazu zu haben. Sie sind nämlich ihrer ganzen Bestimmung nach keine universitates scientiarum sondern nur für einen — kleinen — Theil derselben eingerichtet und mit bestimmter Beziehung auf das praktische Leben und die technische Fachbildung gegründet. Es fehlen daher ihrem Wesen die Grundpfeiler einer Universität, Allgemeinheit und Allumfassendheit der Wissensgebiete und Pflege reiner Wissenschaft ohne unmittelbare Beziehung auf praktische Anwendung.

Die richtige Stellung polytechnischer Hochschulen ist also als Schlusspunkt des wirthschaftlichen Fachunterrichts. Darum darf die Lehre an diesen Anstalten aber auch nicht rein theoretisch sein, weil sie sonst ihren Zweck verfehlt, sondern muss immer auch auf die Erlernung der nothwendigen manuellen Fertigkeit Gewicht legen; andrerseits muss die polytechnische Hochschule alle technischen Fächer in sich aufnehmen, die besondern Fachhochschulen absorbiren, weil nur durch solche Umfassendheit der Wissensgebiete die Blüthe einer Hochschule gehofft und die Anstalt vor dem Rückfalle zur einfachen polytechnischen Schule oder vor der Gefahr der Leistungsunfähigkeit bewahrt werden kann. Denn dem Bedürfnisse der Zeit, welches diese Anstalten hervorgerufen hat, wird nur durch solche Universalität Genüge geleistet, weil dieselbe allein im Stande ist Lehre und Lernende vor jener Vereinseitigung zu bewahren, welche die Schattenseite der strengen Arbeitstheilung unserer Zeit ist und ohne solche Anstalten auch bei den für die technischen Berufe Höchstgebildeten zum Schaden des wirthschaftlichen Gedeihens der Einzelnen und der Nation gewiss einreissen würde (siehe auch § 28).

5. Höhere wissenschaftliche Fachschulen im Anschlusse an die humanistischen Gymnasien oder ähnliche allgemeine Schulen. Hieher zählen:

a) medizinisch-chirurgische Lehranstalten, als Vorbereitung für wund- und zahnärztliche Praxis, wohl auch für Pharmazeuten.

b) Thierarzneischulen.

c) Rechtsacademien, welche jedoch wie die medizinisch-chirurgischen Anstalten an dem Grundfehler der fachlichen Exclusivität leiden und gegenüber dem Postulate der innigen auch äussern Verbindung aller gelehrten Wissenszweige kaum gerechtfertigt werden können.

d) Militäracademien zur Heranbildung eines tüchtigen Offiziersstandes.

6. Höhere künstlerische Fachschulen sind die Maler-, Bildhauer-, Musikacademien, die Lehranstalten für dramatische Kunst, bei welchen ein besonderer Werth auf die intensivste persönliche Einwirkung des Lehrers auf den Schüler gelegt werden muss. In der Kunst schliesst sich die „Schule“ immer unmittelbar an den „Meister“.

Rechte und Pflichten des Staates sind hier die gleichen wie bei den höhern allgemeinen Schulen; das Prinzip der Freiheit der Benützung wird nur bezüglich derjenigen alterirt, welche auf Grund der hier gemachten Studien eine Anstellung im Staatsdienste ansprechen.

§ 28. Universitäten.*

Die Universitäten verfolgen das doppelte Ziel, in allen Wissenschaften einen auf ihrem gemeinsamen geistigen Inhalt begründeten vollständigen Unterricht zu gewähren, und zugleich die höchste theoretische Ausbildung für die speciellen gelehrten Berufe darzubieten. Sie sind also Pflanzstätten der höchsten allgemeinen Bildung und zugleich die oberste Stufe für den besonderen Unterricht in den sämmtlichen Fächern der gelehrten Berufsarten. Doch unterscheiden sie sich von allen übrigen Anstalten für die allgemeine Bildung (§ 30) durch die Form des methodischen Unterrichts in welcher die Wissenschaften dargeboten werden, und von allen Fachschulen durch ihre Universalität, welche weder gestattet, dass nur einzelne Zweige der Wissenschaft gelehrt, noch dass die einzelnen

* Ausgezeichnetes hierüber (vielfach in Programmen und Gelegenheitsschriften) ist gesagt von Schleiermacher, Schelling, Savigny (in Ranke's Zeitschrift), Döllinger, Sybel; Wessenberg, Die Reform der deutschen Universität 1866. Meiners, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen. I—IV. 1802 ff.

Wissenschaften streng gesondert und unabhängig behandelt werden; vielmehr liegt gerade die Eigenart des Universitätsunterrichts in dem Festhalten des innern Zusammenhangs sowohl der einzelnen Disciplinen eines grossen Wissensgebietes, als auch dieser unter einander, welcher Zusammenhang in der Lehre und in der innern Organisation der Universitäten zum Ausdrucke kommen muss. Damit rechtfertigt sich wohl zur Genüge die besondere Stellung, welche die (deutschen) Universitäten * im ganzen Systeme der Unterrichtsanstalten einnehmen; aus dieser besondern Funktion welche die Universitäten für den Unterricht zu erfüllen haben ist auch ihre besondere äussere und innere Einrichtung zu entwickeln.

I. Innere Organisation.

1. Die Lehre.

Entsprechend der doppelten Aufgabe der Universität, sowohl in allen Wissenschaften den vollkommensten Unterricht zu gewähren, als auch für die höhern gelehrten Berufsarten die wissenschaftliche Fachbildung zu vollenden, muss die Lehre a) allseitig, b) specialisirt nnd c) streng wissenschaftlich sein.

a) Es ist daher prinzipiell kein Zweig der Wissenschaft vom Universitätsunterrichte auszuschliessen, jeder neu auftretenden Wissenschaft eine Stelle im Unterrichtssysteme einzuräumen. Jede erhebliche Lücke in demselben ist ein Schritt zur Fachschule und damit zur Verleugnung der Universität. Dies gilt besonders bezüglich der technischen Wissenschaften, welche zwar, so weit sie für die Fachbildung nothwendig sind, an den polytechnischen Hochschulen erschöpfend gelehrt werden, nichtsdestoweniger aber doch auch auf der Universität gepflegt werden müssen. Denn dort wird die technische Wissenschaft um der Anwendung willen gelehrt, während sie hier um ihrer selbst willen aufgenommen sein muss; nur die Universität hat den Beruf, reine Wissenschaft zu treiben; auf die Anwendbarkeit ihrer Lehren wird sie zwar stets Rücksicht

* Es ist selbstverständlich, dass hier nur von Universitäten in deutschem Sinne und Geiste die Rede ist; die sog. englischen und romanischen Universitäten tragen einen ganz andern Charakter; jene sind höhere allgemeine Schulen, diese sind Fachschulen.

nehmen müssen, die Anwendung selbst und die Unterweisung in derselben liegt ausserhalb ihrer Aufgabe, ja sie widerspricht sogar ihrem Wesen.

Neben diesem prinzipiellen Grunde für die Aufnahme der technischen Studien an den Universitäten sprechen auch noch praktische Gründe dafür, wie die Nothwendigkeit solcher Studien für künftige Administrativbeamte, sowohl im amtlichen als Selbstverwaltungsdienste, sowie die wünschenswerthe Ergänzung der naturwissenschaftlichen und nationalökonomischen Disciplinen durch technische Vorträge über Land- und Forstwirthschaft, Technologie, Handelskunde, Bergbau- und Hüttenkunde und Bauwesen.

b) Die Specialisirung des Unterrichts geschieht, indem die sämmtlichen Wissenschaften nach grossen Gebieten getheilt werden, in den Facultäten, und innerhalb derselben auch die einzelnen Fächer getrennt behandelt werden. Durch diese Einrichtung ist der Forderung strenger wissenschaftlicher Arbeitstheilung Genüge geleistet und doch zugleich die Einheit der einzelnen Disciplinen eines grossen Wissensgebietes, wie der gesammten Wissenschaften gewahrt und ausgedrückt.

Dabei entsteht die Frage, ob die Universitäten sich mit den vier alten Facultäten (theologische, juristische, medizinische und philosophische) begnügen können, oder ob die neu aufgetretenen umfassenden Wissenschaften, die Staatswissenschaften und Naturwissenschaften, zu besondern Facultäten zusammengefasst und also von den juristischen und philosophischen Facultäten getrennt werden sollen. Was die ersteren anbelangt, so ist die Errichtung einer besondern Facultät für Staatswissenschaften, wegen ihres specifisch juristischen Charakters, nicht vortheilhaft und kein Bedürfniss; bei einer Zusammenfassung der staatswirthschaftlichen und privatwirthschaftlichen (technischen) Wissenschaften zu einer besondern staatswirthschaftlichen Facultät aber entstünde eine Zusammenwürfelung von Theilen der Social- und angewandten Naturwissenschaften, welche gegen die jeder Facultät nothwendige innere Einheit verstossen würde. Hinsichtlich der naturwissenschaftlichen Facultäten dagegen ist mit Recht auf den innern Zusammenhang der Naturwissenschaften mit der Philosophie zu verweisen und die Bedeutung derselben als allgemein bildende propädeutische Wissenschaften her-

vorzuheben, so dass auch hier eine vollständige Trennung nicht gerathen erscheint. Das Zweckmässigste dürfte in beiden Fällen — besonders an grossen Universitäten — die Scheidung der juristischen und philosophischen Facultät in je zwei Sektionen sein, wodurch dem Bedürfnisse der Specialität und der Einheit in gleicher Weise Rechnung getragen werden kann.

c) Die strenge Wissenschaftlichkeit der Lehre prägt sich zunächst in der acroamatischen (Vortrags-) Form aus, sowie in der stets prinzipiellen und rein theoretischen Behandlung der einzelnen Lehren. Dabei bleibt nicht ausgeschlossen, dass neben diesen allgemeinen Vorträgen auch praktische Collegien eingerichtet werden, welche jedoch prinzipiell nur als Ergänzung und Erläuterung neben den Vorträgen bestehen, nicht aber diese selbst verdrängen sollen. In einzelnen Fächern ist eine solche Verbindung der Theorie mit der Praxis sogar nothwendig, wie bei den medizinischen Kliniken; bei anderen, z. B. den theologischen, philologischen, historischen Seminarien, sehr wünschenswerth; auch für das rechts- und staatswissenschaftliche Studium sind praktische Uebungen unter Anleitung des Lehrers von günstigen Wirkungen wegen der anhaltenden Einwirkung desselben auf die Schüler, der daraus entstehenden Anregung zu mehr wissenschaftlicher Thätigkeit und der intimeren Beziehungen zwischen beiden. Aber doch ist es nicht wünschenswerth, dass sich solch praktischer Unterricht auf Kosten der Lehrvorträge übermässig erweitere, weil er die Gefahr der blossen Routine statt tiefer wissenschaftlicher Begründung und die Gefahr der dauernden Unselbständigkeit bei den Schülern erzeugt und so nach beiden Seiten leicht gegen den Universitätszweck verstossen könnte; auch ist es in der Wissenschaft durchaus nicht in dem Maasse Aufgabe des Lehrers, Schule zu machen, wie etwa in der Kunst.

2. Die Lehrer.

Die gleichen Grundsätze gelten auch für den Lehrkörper der Universität, daher müssen für alle Disciplinen der Wissenschaft Lehrer vorhanden sein und zwar wo möglich für jede abgeschlossene Disciplin ein besonderer Lehrer. Die Wissenschaftlichkeit ihrer Leistungen wird zunächst gesichert durch Feststellung gewisser Bedingungen, von welchen der Zutritt zum Lehr-

amte abhängt, ganz besonders aber wird sie gefördert und erhöht werden können durch vollkommene Freiheit der Lehre.

Jede Wissenschaft fällt in die Scholastik zurück, wenn ihr Ziel und ihre Forschungsmittel durch ausser ihr selbst gelegene Vorschriften beeinflusst werden. Freie Auffassung der Lehre und Methode, insbesondere Freiheit von jeder polizeilichen Bevormundung aus politischen oder religiös-kirchlichen Rücksichten ist also die erste Forderung, welche im Interesse der Wissenschaft erhoben werden muss. Ebensowenig ist eine Beschränkung der Professoren auf die im Interesse der Specialisirung der Lehre nothwendigen Nominalfächer gerechtfertigt; gerade die Freiheit der Lehre bürgt am besten für die Tüchtigkeit des Lehrers in dem von ihm gewählten Fache. Nur engherzige bureaukratische Befürchtung kann darin eine Gefahr für die Wissenschaft oder für den Unterricht sehen.

Die Professoren jeder Facultät bilden zusammen einen Lehrkörper für die Verwaltung der Lehre in dem abgeschlossenen Wissensgebiete derselben; die Einheit und Wissenschaftlichkeit des ganzen Universitätsunterrichts wird durch das gleichfalls aus den Professoren zusammengesetzte allgemeine Verwaltungsorgan, den Senat mit dem Rector an der Spitze überwacht und erhalten; derselbe entscheidet auch über die Zulassung von Privatdozenten, sowie über die Besetzung vakanter Lehrstellen, soweit seine Competenz reicht; die definitive Besetzung der Lehrkanzeln steht jedoch dem Staate zu (siehe unten). Ebenso soll ihm die freie Verwaltung aller innern Angelegenheiten der Universität unter Oberaufsicht des Staates zustehen, soweit die gesetzlichen Grundlagen des Universitätswesens davon nicht berührt werden.

3. Die Studenten.

Da auf der Universität der doppelte Zweck verfolgt wird die Wissenschaft um ihrer selbst willen zu lehren und zugleich den höchsten fachlichen Unterricht für die gelehrten Berufsarten zu bieten, so sollten füglich die Studierenden auch in zwei Kategorien geschieden sein, in ordentliche und ausserordentliche Hörer, von denen die ersteren, in der Regel die Mehrzahl, sich zu einem bestimmten Berufe ausbilden, die letztern ihrer allgemeinen Aus-

bildung wegen die Universität besuchen. Nur von der ersten Gattung Studenten kann mit Recht ein Nachweis genügender Vorbildung gefordert werden, ebenso wie auch nur bezüglich dieser Prüfungen eingerichtet werden müssen.

Auch die Studenten sollen an der Freiheit der Wissenschaft Theil haben. Lernfreiheit, sowohl bezüglich der Gegenstände, als ihrer Reihenfolge, ist aus Rücksicht für die Individualität, die Neigung und die besondern äussern Verhältnisse des Einzelnen geboten; sie erweckt den Eifer, den wissenschaftlichen Sinn der Studenten und ist zugleich ein Sporn und Antrieb für den Professor; jedoch wird dabei die Bestimmung von Obligatcollegien, — aber ohne vorgeschriebene Reihenfolge — für solche Studenten, welche auf Grund ihrer Studien einen Anspruch auf Staatsanstellung erheben wollen, immerhin aufrecht erhalten bleiben können. Jedoch müssen die Studenten unter der academischen Disciplin stehen, sowohl in Betreff ihres äussern Verhaltens, als ihrer Studien; die Eigenartigkeit und Ungebundenheit des academischen Lebens, welche Schleiermacher mit Recht als eine psychologisch-pädagogische Forderung bezeichnet, braucht darunter nicht zu leiden; aber anderseits dürfen auch die pädagogischen Rücksichten, so lange der Unterricht dauert, nicht ganz ausser Acht gelassen werden. Die früher allgemein bestandene academische Gerichtsbarkeit dagegen ist heutzutage durch nichts gerechtfertigt (siehe unten).

II. Aeussere Organisation.

1. Die Universitäten sind Korporationen, welche aus der Gesammtheit der Lehrer, den immatrikulirten Studenten und aus den zur Geschäftsführung angestellten Beamten bestehen. Das früher besonders privilegirte academische Bürgerrecht hat seine Bedeutung verloren, wie auch alle Immunitäten und Privilegien der Universitäten als unzeitgemäss und mit dem Rechtsstaate unvereinbar beseitigt worden sind. Diess gilt insbesondere auch von der academischen Gerichtsbarkeit*), welche in Criminalsachen bei

---

*) Vgl. hiezu die Gutachten von Courtin und Geyer in den Verhandlungen des 6. deutschen Juristentags. 1865.

dem gegenwärtigen Criminalprocess mit seinem Anklageprinzip, seinen Geschwornen etc. ohnehin ein privilegium odiosum geworden ist, in Civilsachen aber nicht nur überflüssig (auch in Anschauung der causae) sondern auch im Widerspruche mit der Gleichheit vor dem Gesetze ist und gegen den Grundsatz der Unzulässigkeit aller Privilegien verstösst. Sie gefährdet den ächten Gemeingeist und Bürgersinn auf welchem die Zukunft der Staaten beruht.

Die Verwaltung der Universität, sowohl nach ihrer wissenschaftlich-pädagogischen, als nach ihrer ökonomischen Seite (Stiftungs- und Vermögensverwaltung) wird nach aussen durch den Rector magnificus vertreten.

2. Im Systeme der Unterrichtsanstalten nimmt die Universität die höchste Stufe ein. Für die gelehrten Berufsarten ist sie die höchste Fachbildungsanstalt, daher für diese auch der Nachweis erfolgreichen Besuchs der höhern allgemeinen Schulen (humanistischen Gymnasien) die Voraussetzung bildet, ebenso wie von erfolgreich bestandenen Universitätsprüfungen ein Anspruch auf künftige Staatsanstellung in diesen Berufen abhängt. Als die höchsten Lehranstalten allgemeiner wissenschaftlicher Ausbildung steht den Universitäten, beziehungsweise den einzelnen Facultäten, das Recht zur Ertheilung des Doctorgrades zu, dessen früher bestandene besondere politische Vorrechte und Privilegien indess auch sämmtlich gefallen sind.

3. Die Universitäten sind Staatsanstalten; Privatuniversitäten dürfen nur mit Genehmigung des Staates errichtet werden. Ihm steht auch die Oberaufsicht und die gesammte Leitung der Vermögens- und Unterrichtsverwaltung zu, so weit die Erhaltung der nothwendigen Einheit des Unterrichtswesens dadurch bedingt ist. Demnach muss auch die Anstellung und Besoldung der Professoren durch den Staat geschehen, während die Zulassung von Privatdozenten als innere Angelegenheit der Universität (dem Senat und der betreffenden Facultät) überlassen bleiben kann. Unter allen Umständen soll aber das Ministerium nur nach vorhergegangener Einvernahme der Universitätsorgane positiv in die Verhältnisse der Universität eingreifen.

Im Widerspruche mit dem Berufe der Universitäten und der Professoren steht eine dauernde Verwendung der juristischen Facul-

täten als Spruchcollegien für verwickelte Processe, oder gar als höchste Instanz für Civiljustiz; dagegen unterliegen Gutachten derselben im Bedürfnissfalle keinem Bedenken.

VI. Capitel. Bildungswesen.

§ 29. Bildungsmittel.

Zur Förderung der geistigen Entwicklung und Gesittung eines Volkes genügen die verschiedenen Unterrichtsformen noch nicht; die Volksschule setzt eine Weiterbildung des elementaren Unterrichts durch Lehre und Leben prinzipiell voraus; die höhern und Fachschulen werden durch ihre besondern Zwecke beschränkt; und auch die Universitäten sind ihrer Aufgabe als Unterrichtsanstalten nach nicht berufen, die geistigen Güter der allgemeinen Bildung zum Gemeingute der Nation zu machen.

Es bedarf daher noch besonderer Thätigkeit der Verwaltung, um ihrer allgemeinen Bildungsaufgabe nach allen Seiten hin gerecht zu werden; zum Theile kann diess allerdings dadurch erreicht werden, dass die Unterrichtsanstalten neben den für ihren Zweck unmittelbar nothwendigen Lehrgegenständen auch Elemente der allgemeinen Bildung aufnehmen und unter den Schülern verbreiten (Pflege der schönen Künste, allgemein bildende Lektüre etc.); immerhin wird auch diess die Anwendung besonderer Bildungsmittel und die Thätigkeit besonderer Anstalten nicht entbehrlich machen, welche Mittel und Anstalten die Verwaltung theils selbst darzubieten, theils die von Privaten dargebotenen zu überwachen die Pflicht hat.

Als Mittel zur Verbreitung allgemeiner Bildung können alle Einrichtungen angesehen werden, welche Jedem das für die Weiterbildung nothwendige oder nützliche Material darbieten (Bibliotheken, Sammlungen, Ausstellungen); ferner erscheinen als solche alle Anregungen zu besonderer Leistung oder Ausbildung, entweder durch besondere in Aussicht gestellte Vortheile (Preisausschreibungen, Geldunterstützungen und Ehrenbezeugungen), oder durch Vorführen nachahmungswerther musterhafter Leistungen (Aufstellung von Kunstwerken, Bauten, Monumenten etc.), oder durch persönliche Einwirkung auf den Bildungstrieb des Volkes (öffentliche Vorträge, Wan-

derlehrer); nicht minder die Vorführung von Kunstwerken, welche nach den Intentionen der Künstler eine combinirte Thätigkeit Einzelner erheischen (Theater, Konzerte); endlich die Presse als das wichtigste Mittel zur Verbreitung von Wissenschaft und Bildung in einem Volke.

Mehrere dieser Bildungsmittel müssen wegen der Stellung des Staates und der besondern Aufgaben der Verwaltung noch näher betrachtet werden.

1. Bibliotheken.

Die Nothwendigkeit öffentlicher Bibliotheken ergibt sich aus dem dringenden Bedürfnisse nach denselben zur Verbreitung allgemeiner Kenntnisse und zur Fortbildung des Volkes ebenso, wie aus dem Gesichtspunkte der Kosten solcher Sammlungen, welche der Privatmann aufzuwenden in der Regel ausser Stand ist; überdiess wird durch öffentliche Bibliotheken das Bedürfniss mit den gleichen Kosten viel vollkommener befriedigt werden können, als durch viele Privatbibliotheken. Solche für die allgemeine öffentliche Benützung bestimmte Bibliotheken können jedoch sowohl von einzelnen Privaten oder Gesellschaften (Vereinen, Korporationen), als von den Gemeinden und dem Staate errichtet werden.

a) Privatbibliotheken zu allgemeiner Benützung bestehen in der Regel nur als gewerbliche Unternehmungen (Leihbibliotheken). Der Staat hat kein Interesse, dieselben zu verhindern oder zu beschränken, soferne nicht die von ihm zu überwachende öffentliche Sittlichkeit und besonders die bestehenden Strafgesetze verletzt werden. Die Befugniss der Polizeibehörden zur Schliessung solcher Unternehmungen muss prinzipiell im Gesetze und für jeden einzelnen Fall durch Richterspruch ausgesprochen sein. Das gleiche gilt von Gesellschaftsleihbibliotheken, während die nur für Gesellschaftsmitglieder bestehenden nicht unter diesem Gesichtspunkte zu betrachten sind.

b) Gemeindebibliotheken sind ein immer lebhafter gefühltes Bedürfniss der allgemeinen Bildung, deren Erweiterung ja auch unter die Aufgaben der Gemeindeverwaltungen fällt. Es können solche errichtet werden durch Stiftungen, aus den Mitteln des Gemeinde- und Schulvermögens; der Staat soll die Möglichkeit

der Herstellung durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Bildungsfonde erleichtern.

c) Bibliotheken der Unterrichtsanstalten sind nothwendig, damit auch bei ihnen die Pflege allgemeiner Bildung neben dem besondern Unterrichte stets in umfassender Weise möglich sei. Die Errichtung, Instandhaltung und Beaufsichtigung solcher Bibliotheken richtet sich nach denselben Grundsätzen, welche bezüglich dieser Anstalten selbst gelten.

d) Bibliotheken der Aemter und Behörden. In kleinem Umfange, zum Handgebrauche sind solche wohl bei jeder Behörde nothwendig; für die weitern Bedürfnisse, selbstverständlich mit vorzugsweiser Berücksichtigung der Fachliteratur scheint eine vereinigte Bibliothek in jeder Stadt, etwa bei der besondern Administrativbehörde, die billigste und zweckmässigste Einrichtung.

e) Eine grosse allgemeine Staatsbibliothek ist nothwendig, weil „sie allein den wachsenden Umfang der wissenschaftlichen Arbeiten beherrschen und das Bewusstsein und Verständniss des geschichtlichen Werdens der grossen geistigen Wahrheiten möglich machen.“ (Stein.)

Die Wahl des Ortes, wo sich diese Bibliothek befinden soll, wenn die Errichtung mehrerer nicht möglich ist, richtet sich nach dem dringendsten Bedürfnisse, also theils nach der Grösse der Stadt, der Zahl der daselbst befindlichen Gebildeten, dem Mangel von anderen (etwa Universitäts-) Bibliotheken.

Solche Staatsbibliotheken nehmen dieselbe Stellung im Verwaltungsorganismus ein, wie andere der Erfüllung einzelner Verwaltungsaufgaben dienende Organe; die Beamten derselben sind also Staatsdiener, stehen unter dem Ministerium des Innern, welches nicht blos eine Oberaufsicht, sondern die volle administrative Leitung der Anstalt führt.

2. Sammlungen, sowohl wissenschaftliche als Kunstsammlungen, zeigen ganz ähnliche Verhältnisse; auch hier wird der Staat sich der Verpflichtung nicht entziehen können, durch direkte staatliche Thätigkeit dem Bedürfnisse der allgemeinen Bildung zu genügen, soweit durch Privatthätigkeit dasselbe nicht in ausreichender Weise befriedigt wird.

3. Ausstellungen, mögen dieselben eine besondere oder

alle Richtungen der menschlichen Geistesthätigkeit umfassen, für kleinere oder grössere Kreise der menschlichen Gesellschaft berechnet sein, sind in erster Linie immer wirksame Bildungsmittel, weil sie den Gesichtskreis der Besucher erweitern, zur Vergleichung der Leistungen und damit zu ihrer Verbesserung anregen, neue Beziehungen in einem Volke oder zwischen den verschiedenen Völkern knüpfen und eine weitere Verbreitung geläuterter Anschauung, ein gleichmässiges allgemeines Verständniss in weiten Kreisen herbeizuführen vermögen. Daneben sind sie auch der Entwicklung der Volkswirthschaft günstig durch Erweiterung der Absatzkreise, durch genauere Bekanntmachung mit den Productionsbedingungen und Verhältnissen fremder Gegenden und Länder, so dass in ihnen einer der wirksamsten Hebel der Cultur gesehen werden muss, welche die neue Zeit hervorgebracht hat. Der Staat darf sich diesem Bildungsmittel gegenüber nicht gleichgültig verhalten; kleinere Ausstellungen für bestimmte Bezirke und zu besonderen Zwecken, wie lokale landwirthschaftliche und Industrieausstellungen, Kunstausstellungen u. dgl., werden zwar in der Regel durch Privatthätigkeit und Spekulation zu Stande kommen; doch kann die Verwaltung auch hier durch Staatszuschüsse oder sonstige materielle Beihilfe (z. B. unentgeltliche Gewährung eines Lokals) der Privatunternehmung fördernd zur Seite treten. Grossartig angelegte Ausstellungen dagegen (besonders allgemeine Weltausstellungen) bedürfen einer kräftigen positiven Unterstützung des Staates oder gar der unmittelbar staatlichen Unternehmung; zur Verständigung mit andern etwa concurrirenden Staaten sind diplomatische Verhandlungen nöthig; den Ausstellern und Besuchern sollen besondere Vergünstigungen (bei Benützung der Transportmittel, Zollfreiheit u. dgl.) gewährt werden; das Unternehmen selbst, wenn es von Privaten ausgeht, bedarf in der Regel einer staatlichen Garantie seines finanziellen Erfolges oder einer bedeutenden Staatssubvention; solche Kosten, welche bei gut geleiteten Unternehmungen ohnehin wieder gedeckt werden, dürfen jedoch die Verwaltung von ausgedehnter Benützung dieses Bildungsmittels nicht abschrecken.

4. Theater.

Die Aufgabe der Theater besteht in der Darstellung dramatischer Kunstwerke, welche ihren vollen, mächtigen Einfluss auf

die Hebung und Förderung der allgemeinen Bildung nur durch eine Verbindung mehrerer Künste (Poesie, Musik, darstellende Kunst) zu äussern vermögen. Gerade die Schwierigkeit und Kostspieligkeit guter theatralischer Leistungen legt der Verwaltung die Pflege der Theater nahe, weil das Bedürfniss der allgemeinen Bildung nach Vorführung solcher Kunstschöpfungen nur selten durch Privatleistungen vollkommen befriedigt werden kann.

Neben dem Bildungszwecke verfolgen auch die Theater in der Regel einen wirthschaftlichen Zweck, insoferne sie als gewerbliche Unternehmungen betrachtet und darnach eingerichtet werden.

Von beiden Gesichtspunkten aus bedürfen die Theater prinzipiell voller Freiheit, sowohl bezüglich der Wahl und der Art der Kunstdarstellungen, als bezüglich der wirthschaftlichen Seite des Unternehmens; und zwar im Interesse der Blüthe und Leistungsfähigkeit der Theater selbst, wie auch im Interesse des Publikums; es ist diese Forderung der Freiheit auch nur eine besondere Anwendung der allgemeinen freiheitlichen Grundsätze in Bezug auf die allgemeine Bildung und die Kunst, wie in Bezug auf den Gewerbsbetrieb. Zur Verhütung von Ordnungs-, Sittlichkeits- oder andern Gefahren, sowie zur Ueberwachung der Bildungsaufgaben der Theater steht jedoch dem Staate ein allgemeines Oberaufsichtsrecht wie über alle Privatbildungsanstalten zu.

Diese Oberaufsicht übt die Verwaltung aus:

1. Durch die Verpflichtung jedes Theaterunternehmers zur vorgängigen Anzeige seines beabsichtigten Unternehmens im Ganzen bei der Verwaltungsbehörde.

2. Durch das Recht des freien Zutritts eines hiezu bestimmten Verwaltungsbeamten zu jeder theatralischen Darstellung.

3. Durch Anwendung von Repressivmassregeln im Falle von Rechts- oder Ordnungsverletzungen seitens der Theaterdirektion; polizeiliche Schliessung einer Vorstellung; Polizeistrafen gegen den Director oder das Personal; Confiscation des Manuscripts, gesetzwidriger Dekorationen etc. darf nur auf einen Richterspruch hin, welcher die Zulässigkeit derselben ausgesprochen hat, erfolgen.

Das gegenwärtig noch fast allgemein bestehende System der Theatercensur ist aus drei Gründen fehlerhaft. Einmal legt es das Urtheil über die moralische Zulässigkeit eines Kunstwerks zur

öffentlichen Darstellung, und die Entscheidung über die Rechtmässigkeit einer solchen Darstellung in die Hand der Verwaltungsorgane, während zur Entscheidung über den Thatbestand einer Rechtsverletzung doch nur der Richter befugt ist, für Fragen der Moral aber ein öffentliches Forum überhaupt nicht besteht. Zweitens gefährdet die Theatercensur den wirthschaftlichen Erfolg eines Theaterunternehmens und damit das berechtigte Privatinteresse des Unternehmers, und stellt damit auch die dauernde Befriedigung des Theaterbedürfnisses zum Schaden der allgemeinen Bildung in Frage. Drittens erweist sich die Theatercensur als wirkungslos, theils wegen der Unmöglichkeit jedes vorzuführende Werk zuerst genau in Beziehung auf Sittlichkeit, politische Grundsätze, Rechtsverletzungen u. s. w. zu prüfen, theils wegen der doch immer vorhandenen Möglichkeit, bei der Darstellung eine Aenderung des der Behörde vorgelegten Manuscripts vorzunehmen.

Durch das System der administrativen Oberaufsicht in Verbindung mit einzelnen gesetzlich zulässigen Repressivmassregeln wird nicht blos die berechtigte Freiheit der Theaterunternehmung und damit ihre Leistungsfähigkeit für die öffentliche Bildung gesichert, sondern auch das öffentliche Interesse besser gewahrt, indem durch eine strenge richterliche Verfolgung wegen Verletzung der Straf- und Polizeistrafgesetze und die gesetzliche Androhung der Confiskation der dabei angewendeten Mittel jeder Direktor in der wirksamsten Weise zu seinem eigenen Censor gemacht wird.

4. Eine weitergehende Oberaufsicht und Einflussnahme auf die Theaterverhältnisse wird insbesondere den Selbstverwaltungsorganen häufig dadurch möglich sein, dass Theaterunternehmungen wegen der, in der Regel im Besitz der Gemeinde befindlichen Theaterlokalitäten Verträge mit den Verwaltungsorganen abzuschliessen genöthigt sind, bei welchen dann die Interessen der Gemeinde und besonders der allgemeinen Bildung durch Vertragsbedingungen ausreichend sicher gestellt werden können; nur darf auch dadurch die nothwendige Freiheit der Kunstleistungen nicht beeinträchtigt werden.

Die Interessen der allgemeinen Bildung machen es jedoch nothwendig, wenn durch private Speculation das Theaterbedürfniss nicht hinlänglich befriedigt wird, dass von Seiten der öffentlichen

8*

Verwaltung eine positive Thätigkeit in Bezug auf die Theater entfaltet werde, welche sich aber natürlich im richtigen Verhältnisse der Bedeutung desselben zu den übrigen Bildungsmitteln und Verwaltungsaufgaben überhaupt bewegen muss. Zunächst wird die Selbstverwaltung (Gemeinde, Provinz, Land) zur Beförderung und Herbeiziehung von Privatunternehmungen Subventionen von kürzerer oder längerer Zeit gewähren, wodurch sie sich gleichfalls einen massgebenden Einfluss auf die ganze Unternehmung erwerben kann. Dann aber macht das Bildungsbedürfniss die Errichtung und Erhaltung wenigstens eines grossen Theaters auf Staatskosten (Hof- und Nationaltheater) nothwendig, welchem die Aufgabe der Pflege reiner, edler Kunst ohne Rücksicht auf den Ertrag zufällt. Solche Anstalten rechtfertigen sich durch den Werth der klassischen Kunst für die allgemeine Bildung und durch die umfassende Aufgabe des Staates für dieselbe; darum trifft sie auch ungerecht der Vorwurf, dass sie nur Wenigen auf Kosten aller Steuerzahler einen Genuss verschaffen.

Zwei Grundsätze aber müssen bei der Verwaltung von Staatstheatern festgehalten werden; sie dürfen eine feste Budgetposition nicht überschreiten und müssen dem Privateinflusse des Staatsoberhaupts ebenso entzogen sein, wie alle übrigen Staatsanstalten. Die Verwaltung der Staatstheater geschieht durch Staatsbeamte, welche unter dem Ministerium des Innern (oder des Unterrichts) eine unabhängige Stellung einnehmen; an jedem Staatstheater sollen auch eine Anzahl systemisirter Stellen mit fixen Gehalten für die ersten Partien im Schauspiele und in der Oper bestehen, neben welchen die Theaterverwaltung das übrige nothwendige Personal mit freien Contrakten ohne Staatsdienerrechte anzustellen befugt sein soll.

5. Die Presse.*

Die Presse ist das vollkommenste Mittel zur Vervielfältigung und Verbreitung der geistigen Arbeit des Einzelnen durch die Buchdruckerkunst und andere Vervielfältigungskünste, wie Holzschnitt, Stahl- und Kupferstich, Lithographie, Photographie u. dgl.

* Hierüber verbreiten sich ausführlich die Verhandlungen des 6. deutschen Juristentags (Gutachten von Glaser und John). Ferner: Harum, Die österreichische Pressgesetzgebung. 1857. Pözl im Staatswörterbuche.

Durch sie werden die Ideen und Kenntnisse Einzelner zum Gemeingute Aller gemacht, indem sie die Benützung der Resultate aller geistigen Arbeit Jedem in der leichtesten und bequemsten Form ermöglicht. Durch die Presse werden also zunächst die Mittel zur Verbreitung allgemeiner Bildung zahlreicher und zugänglicher und darin liegt schon ein ungemein wichtiger Einfluss derselben auf den Bildungszustand des Volkes. Sodann wird durch die Presse (besonders durch die Tagespresse) ein allgemeiner Gedankenaustausch herbeigeführt und damit tritt eine Erweiterung des Gesichtskreises, eine Reife des Urtheils durch Prüfung entgegenstehender Ansichten in viel vollkommnerer Weise ein, als diess durch mündlichen Gedankenaustausch möglich ist, weil durch die Presse eine fortwährende wechselseitige Einwirkung des Einzelnen auf das Ganze und der Gesammtheit auf den Einzelnen entsteht.

Nach ihrer äussern Erscheinung ist auch die Presse ein gewerbliches Unternehmen und zwar in einer zweifachen Form, als Druckergewerbe und als Verlagsgeschäft. Sie verfolgt daher neben der Bildungsaufgabe ein wirthschaftliches Ziel in einer von jener ziemlich unabhängigen Weise.

Prinzipiell ist auch auf diesem wie auf allen Gebieten des allgemeinen Bildungswesens die Forderung voller Freiheit gerechtfertigt; einerseits vom Gesichtspunkte der Bildungsaufgabe der Presse, welche sie um so vollkommner und sicherer wird erfüllen können, je ungehinderter sie dem jeweiligen Bedürfnisse sich anzuschliessen vermag; der geistige Verkehr des Volkes wird wie der wirthschaftliche Verkehr um so lebendiger, daher um so befriedigender und erfolgreicher für die Bildung desselben sein, je weniger er durch gesetzliche oder polizeiliche Schranken in seinen Bewegungen gehemmt ist. Anderseits ist die Pressfreiheit auch die Voraussetzung der Entfaltung der wirthschaftlichen Verhältnisse der Presse, welche hinwiederum die Vollwirkung derselben auf Verbreitung und Verallgemeinerung der Bildung im Volke bedingt; denn auch beim Pressgewerbe gilt der Satz, dass es zu um so grösserer Entfaltung und Blüthe gelangt, je freier die gewerbliche Concurrenz ist und je weniger staatliche Einflüsse auf das gewerbliche Leben sich geltend machen; am allerwenigsten aber ist an eine ausschliessliche Ausübung des Pressgewerbes durch den Staat

selbst zu denken, da dieser wie zu jedem directen Gewerbsbetriebe, so insbesondere zu diesem relativ am wenigsten befähigt und berufen ist, weil besonders bei der Presse nur durch das individuelle Schaffen und Aufnehmen jene Lebendigkeit des geistigen Verkehrs entstehen kann, welche das Wesen und die Bedeutung dieses Bildungsmittels ausmacht.

Demnach hat die prinzipielle Pressfreiheit zwei von einander wesentlich verschiedene Seiten.

1. Muss es Jedem gestattet sein ein Pressunternehmen in's Leben zu rufen und zu führen (Freiheit des Pressgewerbes).

2. Muss Jeder seine Meinung durch die Presse frei aussprechen dürfen (eig. Pressfreiheit).

Die Schranken, welche der Pressfreiheit durch die Rechtsordnung des Staates gezogen sein müssen, sind theils im Strafrechte, theils in der administrativen Ordnung des Staates gelegen.

Das Pressstrafrecht wendet sich gegen die rechtswidrige That, welche durch die Presse bewirkt worden ist, weil eine Strafe nur auf concreter Thatbestandsbeschreibung eintreten darf. Das Strafgesetz bestimmt den zu einem Pressvergehen erforderlichen Thatbestand (der Injurie, Verleumdung, Aufreizung zu rechtswidriger physischer That) und enthält zugleich die Strafdrohung; der Richter entscheidet über das Vorhandensein des Thatbestands und über das in concreto zulässige Strafmaass.

Daraus folgt, dass Geist und Tendenz eines Presserzeugnisses nie Gegenstand der Strafverfolgung sein kann, weil in einer Idee kein juristischer Thatbestand einer Gesetzesverletzung vorliegt, sondern nur durch Präsumtion aus dem Inhalte gewonnen werden könnte; eine solche ist aber in dem Strafrechte unzulässig.

In dem Strafgesetze muss aber auch die Zulässigkeit einzelner Straffolgen, wie der Confiskation der sämmtlichen Exemplare, sofern sie noch nicht in Privatbesitz übergegangen sind, des stehenden Drucksatzes etc. prinzipiell anerkannt sein, welche Zulässigkeit im einzelnen Falle der Richter auszusprechen hat; die innere Berechtigung hiezu erhält das Gesetz aus der allgemeinen Aufgabe des Staates für Aufrechthaltung der Rechtsordnung, welche durch die mächtige Wirkung der Presse ganz besonders gefährdet werden kann.

Die administrative Ordnung des Presswesens verfolgt zunächst das Ziel, dem Staate die Erfüllung seiner Aufgaben für das Bildungswesen, insbesondere die Durchführung einer allgemeinen Oberaufsicht über alle Bildungsmittel zu ermöglichen; daneben dient sie aber auch der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und der Strafverfolgung (in der besondern Form der gerichtlichen Polizei, deren nähere Betrachtung in die Lehre von der Justizverwaltung — Strafprocess — zu verweisen ist).

Die im Interesse der allgemeinen Bildung gehandhabte Oberaufsicht des Staates auf die Presse erstreckt sich über ihre wirthschaftliche und geistige Seite.

In erster Beziehung steht der Verwaltung das Recht zu:

1. von jeder Unternehmung eines Druckergewerbes Anzeige zu verlangen; die Unterlassung muss durch das Polizeistrafgesetzbuch mit Strafe bedroht sein;

2. die Ersichtlichmachung des Druckortes, Druckers und Verlegers auf jedem Druckwerke vorzuschreiben und

3. bei der Tagespresse insbesondere Anzeige eines jeden Unternehmens mit Angabe des Eigenthümers und des verantwortlichen Redacteurs zu fordern.

In zweiter Hinsicht muss die Verwaltung das Recht haben:

1. ein jedes Druckwerk unter ihrer vollen Verantwortlichkeit mit Beschlag zu legen, wenn das Vorhandensein einer Rechtswidrigkeit in demselben bekannt wird, oder die Verwaltung solches anzunehmen Grund hat;

2. den Vertrieb eines Druckwerks unter diesen Voraussetzungen zu verbieten, wodurch dieser, nicht aber der Besitz eines Exemplars polizeilich strafbar wird. In jedem solchen Falle sind jedoch die verantwortlichen Personen die sofortige Einleitung einer strafrechtlichen Untersuchung zu fordern berechtigt;

3. von der Tagespresse besonders die Vorlage eines Pflichtexemplars zu verlangen, was gleichzeitig mit der Ausgabe eines jeden Blattes geschehen muss.

4. Die periodische Presse ist auch zu verpflichten jede amtliche Berichtigung einer irrigen Mittheilung unentgeltlich aufzunehmen.

5. Für besondere Fälle muss ein Verbot einzelner Mittheilungen bestehen, wie z. B. von Gerichtsverhandlungen vor Beginn

des öffentlichen Verfahrens, von militärischen Mittheilungen während des Krieges u. dgl.

Damit ist der Verwaltung ausreichende Möglichkeit gegeben, sowohl sich beständig Kenntniss zu verschaffen über die thatsächlichen Verhältnisse der Presse, als auch Rechts- und Ordnungsverletzungen vorzubeugen. Daher sind auch alle früher gegen die Freiheit der Presse angewendeten polizeilichen Systeme fehlerhaft; das Prohibitivsystem, in Verbindung mit der Concessionirung der Pressgewerbe wegen der damit geschaffenen absoluten Polizeiwillkür und der feindseligen Stellung der Verwaltung gegenüber der gesammten Presse; das Präventivsystem (Censursystem) wegen des Kampfes der Polizei mit dem Geiste des Druckwerks und mit den Ideen eines freien geistigen Aufschwunges im Volke; das Repressivsystem wegen des Strebens, den Geist der Presse durch Bedrohung der Existenzberechtigung des Unternehmens abhängig zu machen, indem die materiellen Interessen desselben abhängig gemacht werden und insbesondere, jede Opposition gegen die bestehende Regierung dadurch zu unterdrücken, dass ein allgemeines Pressdelict als „Aufreizung zu Hass und Verachtung gegen die Regierung“ formulirt wird, während damit doch keinerlei objective Thatbestandsbeschreibung, als Voraussetzung einer Anwendung des Strafgesetzes, gegeben ist, auch offenbar keine strafbare Anstiftung oder Aufreizung vorliegen kann, wo die Handlung selbst, zu welcher angereizt wird (Hass und Verachtung) keiner Bestrafung unterliegt.

Einen stärkern Einfluss, als auf Grund des allgemeinen Oberaufsichtsrechts über das Bildungswesen der Verwaltung zukommt, kann sie auf die Presse ausüben durch positive Unterstützung einzelner Pressunternehmungen oder Presserzeugnisse (z. B. bei wünschenswerthen, aber theuren, wissenschaftlichen Publikationen, offiziösen und inspirirten Zeitungen u. dgl.), oder durch eigne Pressunternehmungen, wie Staatsdruckereien, offizielle Zeitungen, Gesetz- und Verordnungsblätter etc. etc.; nur ist auch hier zu betonen, dass der Staat sich auf gewerbliche Unternehmungen nur im Falle eines unabweisbaren Bedürfnisses einlassen soll. Das Bedürfniss nach einer offiziellen oder offiziösen Tagespresse richtet sich zunächst nach der mehr oder minder sichern Stellung

der jeweiligen Regierung zum Volke; die Entbehrlichkeit einer solchen Presse ist ein Zeichen der consolidirten, geordneten Zustände in einem Staate; die officielle oder officiöse Mittheilung einzelner Thatsachen, Actenstücke etc. etc. an die Tagespresse wird jedoch immer ein Bedürfniss bleiben und die Regierung darf auch keine Gelegenheit versäumen, über die in der Presse bezüglich ihrer Massregeln oder Intentionen verbreiteten irrigen Ansichten zur rechten Zeit die nöthigen Berichtigungen und Aufklärungen zu veranlassen.

§ 30. Bildungsanstalten.

Die Bildungsanstalten nehmen aus mehrfachen Gründen eine besondere Stellung des allgemeinen Bildungswesens ein. Sie sind verschieden

1. von solchen durch Privatthätigkeit entstandenen Anstalten und Unternehmungen, welche nur ihrer Wirkung nach in erster Linie für die allgemeine Bildung bestehen, während sie ihrem nächsten Zwecke nach in den Bereich der wirthschaftlichen Thätigkeiten fallen, wie Ausstellungen, Theater, Presse;

2. von solchen Anstalten, deren Aufgabe es ist, nur Bildungsmittel zu sammeln und zu gewähren, aber nicht unmittelbar durch persönliche Leistungen für die allgemeine Bildung zu wirken, wie Bibliotheken und öffentliche Sammlungen. Im Gegensatze zu diesen Bildungsmitteln verfolgen die Bildungsanstalten den Zweck, durch persönliche Thätigkeit ihrer Organe und Mitglieder die allgemeine Bildung in erster Linie zu fördern und zu verbreiten. Es kommen hauptsächlich zwei Arten solcher Bildungsanstalten in Betracht, nämlich 1) Bildungsvereine und wissenschaftliche (gelehrte) Gesellschaften; 2) Academien der Wissenschaften und Künste.

1. Bildungsvereine und wissenschaftliche Gesellschaften sind private Vereinigungen mit dem doppelten Zwecke, sowohl die Kenntnisse und die Bildung der Mitglieder zu erweitern, als auch auf die allgemeine Bildung des Volkes einen Einfluss auszuüben. Dabei können solche Vereinigungen bestehen entweder für besondere Kategorien des Volkes, wie Arbeiter-Bildungsvereine, oder für besondere Richtungen des geistigen Lebens oder der Ein-

sicht der Bevölkerung, wie Bildungsgesellschaften zur Pflege religiösen Lebens, gelehrte Gesellschaften, landwirthschaftliche, gewerbliche Bildungsvereine, oder für die Gesammtheit des geistigen Lebens wie Lesevereine, Vereine zur Verbreitung gemeinnütziger Kenntnisse etc. etc. Die Stellung der Verwaltung zu solchen Anstalten ist in der Regel eine passive, mit dem Prinzipe allgemeiner Gestattung nach den Grundsätzen der Vereinsverwaltung (siehe IV. Abtheilung); dabei ist aber die positive Förderung durch die Verwaltung durch Gewährung materieller und moralischer Unterstützung, wo solche begehrt wird und möglich ist, durchaus nicht ausgeschlossen, sondern liegt sogar in der allgemeinen Aufgabe der Verwaltung für die Bildung des Volkes.

2. Wissenschaftliche und künstlerische Academien * sind staatliche Bildungsanstalten, welche in der Vereinigung hervorragender Männer aus allen Gebieten der Wissenschaft und Kunst bestehen, eine besondere Organisation mit Selbstverwaltung ihrer innern Angelegenheiten haben und die Aufgabe verfolgen, mit ihrer Autorität die Ergebnisse wissenschaftlicher und künstlerischer Leistung als dauerndes Besitzthum eines Volkes oder des ganzen Geisteslebens zu constatiren, wissenschaftliches und künstlerisches Streben überall zu fördern und mit ihren ausgedehnten Mitteln zu unterstützen, durch die eigenen Leistungen ihrer Mitglieder Vorbilder vollkommener geistiger Arbeit aufzustellen, und durch die Wahl ausgezeichneter Männer zu Mitgliedern den Ehrgeiz und das geistige Schaffen anzuspornen.

Die Wirksamkeit solcher Staatsanstalten darf jedoch nicht allzuhoch angeschlagen und überschätzt und desshalb das Mass des Staatsaufwandes für dieselben nicht soweit ausgedehnt werden, dass die richtige Verhältnissmässigkeit mit den Staatsleistungen auf den andern Gebieten des Bildungs- und Unterrichtswesens dadurch verletzt würde.

---

* Hiezu u. a. J. Grimm, Ueber Schule, Universität, Academie. 1850. Bluntschli im Staatswörterbuche.

DRITTE ABTHEILUNG.

Die Verwaltung des wirthschaftlichen Lebens.*

§ 31. Die Bedeutung der Volkswirthschaft für den Staat.

In der Verwaltung des persönlichen Lebens verfolgt der Staat die Aufgabe, die Entwicklung und Entfaltung der physischen und geistigen Eigenschaften des Menschen — der Persönlichkeit möglich zu machen durch Beseitigung aller Hindernisse der Freiheit des Einzelnen und durch positive Mitwirkung bei der Herstellung aller Lebensbedingungen, welche der Mensch aus eigener Kraft und durch die Leistung der gesellschaftlichen Vereinigung sich in ausreichendem Maase nicht zu verschaffen vermag. Denn jede volltüchtige Person ist eine Stärkung der Volkskraft und daher des Staates selbst.

Damit ist die Verwaltung des persönlichen Lebens abgeschlossen. Ihre weitern Aufgaben erhält die Verwaltung durch das Gesellschaftsleben, in welchem der einzelne Mensch die Bedingung

---

* Ausser dem klassischen Hauptwerke von Rau, Grundsätze der Volkswirthschaftspolitik (II. Band seines Lehrbuchs der polit. Oekonomie) 5. Aufl. 1862, vgl. noch insbesond. Kudler, Grundlehren der Volkswirthschaft II. Bd. 2. Aufl. 1856, und M. Wirth, Nationalökonomie. II. Band. 2. Aufl. 1862. Stein, Verwaltungslehre VII. Mohl, Polizeiwissenschaft II. — Viel Belehrung findet sich auch in den drei Hauptzeitschriften: Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften (bis jetzt 26 Bände); Jahrbücher für Nationalökonomie von Hildebrand (8 Jahrgänge), und Vierteljahrschrift für Volkswirthschaft und Culturgeschichte (8 Jahrgänge).

seiner eigenen Bedürfnissbefriedigung und das Feld seiner Thätigkeit für die Gesammtheit sucht und findet. Er tritt hier dem Staate nur als Theil der bürgerlichen Gesellschaft entgegen; darum nimmt auch der Staat fortan auf seine Privatunternehmungen, seine Stellung und Verbindung in der Gesellschaft keinen directen Einfluss.

Das gesellschaftliche Leben tritt im Staate in zwei Hauptformen auf:

1. als gesellschaftliche Verbindung zur Gewinnung der wirthschaftlichen Güter, deren das Leben bedarf (Volkswirthschaft).

2. als gesellschaftliche Verbindung zur Befriedigung aller geistigen Bedürfnisse (sociales Leben).

Die Volkswirthschaft, das menschliche Gesellschaftsleben in Bezug auf die wirthschaftliche Güterwelt, bewegt sich nun nach Gesetzen, welche nicht vom Staate ausgehen oder in ihm die Endpunkte ihrer Wirksamkeit haben, sondern auf den Anlagen und Neigungen der Menschen beruhen. Bei ungehinderter Entfaltung aller wirthschaftlichen Kräfte wirken diese Gesetze der Volkswirthschaft in schönster Harmonie auf die immer vollkommnere Befriedigung des menschlichen Gesammtbedarfs an wirthschaftlichen Gütern hin.

Je grösser aber bei den gesteigerten Verkehrsbeziehungen der Völker untereinander das Gebiet der Wirksamkeit dieser volkswirthschaftlichen Gesetze wird, desto leichter kann auch bei einer für das Ganze günstigen Vertheilung der wirthschaftlichen Güter für einzelne Völker oder Volkstheile ein ungünstiges Verhältniss entstehen.

Es liegt nun aber in dem Selbsterhaltungstriebe des Staates und ist eine Seite seines Machtzweckes, dass er gerade seine Angehörigen, das Staatsvolk, auch in wirthschaftlicher Beziehung möglichst günstig gestellt zu sehen verlangt. Darum kann auch der Staat der Entwicklung der Volkswirthschaft nicht gleichgültig zusehen, sondern er muss die Beförderung der wirthschaftlichen Interessen gerade seiner Bürger als eine seiner vorzüglichsten Aufgaben erkennen. Denn eine gute Entwicklung der Volkswirthschaft ist nicht nur eine Bedingung eines hohen Culturzustandes für ein Volk, sondern bedingt auch die Existenz und Leistungsfähigkeit eines Staates gar mannigfach!

Es können daher Conflikte zwischen den Forderungen der vom Staate absehenden Volkswirthschaft und den Interessen eines einzelnen Staates vorkommen, welche derselbe, wenn sie seine Existenz bedrohen, nach dem Gesetz der Selbsterhaltung mit allen zu Gebote stehenden Mitteln der Politik zu seinen Gunsten zu entscheiden bestrebt sein muss. Es ist also auch bei dem Prinzipe wirthschaftlicher Freiheit durchaus nicht jedes Eingreifen der Staatsgewalt verwerflich; es handelt sich für die Verwaltung nur um die Findung eines Systems, nach welchem die Forderungen der Volkswirthschaft mit denen der Gesellschaft und des Staates in Einklang gebracht und erhalten werden kann.

Ein solches System hat als nicht erst zu beweisende Voraussetzungen die Nothwendigkeit des Staates, wie sie sich aus dem Gesellschaftsbegriffe ergibt, die staatsbürgerliche Gleichheit der Menschen, (daher keinerlei Privilegium oder Bevorzugung) und die prinzipielle Nothwendigkeit der wirthschaftlichen Freiheit, des Besitzes, Erwerbs und Verbrauchs, weil die Volkswirthschaft von Gesetzen beherrscht wird, welche ihre günstige harmonische Wirkung nur bei voller Freiheit erzielen können.

Alle Verwaltungsmassregeln müssen daher diesen Prinzipien entsprechen.

1. Wo der Staat nicht ein eminentes Interesse gefährdet glaubt, ist die Privatfreiheit nirgends einzuschränken.

2. Staatsmassregeln dürfen nie für einzelne Personen oder Klassen, sondern immer nur für alle Staatsbürger ergriffen werden. Nur für Fälle vorübergehenden besondern Nothstandes mögen Ausnahmen zulässig sein.

3. Widerspruch einer Staatsmassregel mit den Forderungen der Volkswirthschaft kann höchstens ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn dieselbe nur vorübergehend sein soll, in welchem Falle die Wirksamkeit wirthschaftlicher Gesetze wirklich aufgehalten werden mag; oder wenn es sich um staatliche Existenzfragen handelt, wo dann der politische Sinn der Bürger sich das volkswirthschaftliche Opfer gefallen lässt.

Es ist übrigens eine irrige Anschauung, als ob die sogenannten volkswirthschaftlichen Naturgesetze so mächtig wirkten, dass daneben die Staatsgewalt machtlos wäre; diese Gesetze wirken, wie

alle Gesetze des menschlichen Geistes (nur in übertragener Bedeutung Naturgesetze) nur in gewissen Tendenzen. Die concrete Form, in welcher ihre Wirkungen zu Tage treten, wird fast immer durch äussere Einflüsse herbeigeführt und es ist nicht abzusehen, warum der Staat seine Machtmittel, insbesondere seine rechtsbildende Kraft, nicht gleichfalls zur Beeinflussung des wirthschaftlichen Lebens in seinem Sinne sollte verwenden dürfen. Mehr ist der Staat auch andern socialen Gesetzen gegenüber zu leisten nicht im Stande; denn da er durch die Bevölkerung getragen ist, so muss er auch hier dem Genius derselben, dem Zeitgeiste folgen.

I. Capitel. Besitz und Eigenthum.

§ 32. Die Ordnung der Besitz- und Eigenthumsverhältnisse.

Wie die absolute Volkszahl und die Vertheilung und Bewegung der Bevölkerung im Staate die Objekte besonderer Verwaltungsaufgaben sind, (Bevölkerungspolitik und Bevölkerungsordnung § 13 und 14) so ist es auch die Thatsache des Eigenthums, seine Vertheilung unter den Staatsangehörigen und sein Wechsel. Darum fallen auch der Verwaltung hier ganz ähnliche Aufgaben zu: eine selbstbewusste Eigenthumspolitik festzuhalten und durchzuführen, und eine die genaue Kenntniss aller Eigenthumsthatsachen stets ermöglichende Ordnung der Eigenthums- und Besitzverhältnisse herbeizuführen.

I. Die Eigenthumspolitik geht von der Freiheit und Unverletzlichkeit des Privateigenthums ebenso aus, wie die Bevölkerungspolitik von dem Prinzipe der persönlichen Freiheit. Den Beweis der Nothwendigkeit und inneren Begründung dieser Prinzipien liefert die Rechtsphilosophie.

Von einer günstigen Vertheilung des gesammten Eigenthums hängt aber nicht bloss die wirthschaftliche Blüthe eines Volkes und besonders das Gedeihen aller einzelnen Volksklassen ab; auch das nothwendige sociale Gleichgewicht im Volke und die Leistungsfähigkeit des Staates selbst ist von derselben in hohem Grade bedingt.

Diese Erkenntniss musste in der Staatsverwaltung das Bedürfniss erzeugen auf die Eigenthumsverhältnisse des Volkes einen bestimmenden Einfluss zu nehmen, um sich wenigstens politischer Consequenzen aus einer ungünstigen Eigenthumsvertheilung durch Verhinderung oder Beseitigung derselben zu erwehren.

Daraus sind die Landvertheilungen bei den Griechen, die leges agrariae der Römer hervorgegangen; auf denselben Erwägungen beruhten alle Theilbarkeits- und Verfügungsbeschränkungen welche in den Zeiten des Polizeistaates besonders auf dem Grundeigenthume lasteten; selbst die socialistischen und communistischen Heilversuche unserer Tage knüpfen an denselben Gedanken an.*

Unter der Herrschaft der modernen Prinzipien der Unverletzlichkeit des Eigenthums und der wirthschaftlichen Freiheit (§ 31) erscheinen solche Massregeln als ungerechtfertigte Eingriffe der Staatsgewalt in die Rechtssphäre des Einzelnen und der Gesellschaft; die Verwaltung darf sich daher, abgesehen von der Resultatlosigkeit derselben, solcher Zwangsmittel zur Herbeiführung einer günstigen Vermögensvertheilung nicht mehr bedienen. Sie befindet sich daher hier in ähnlicher Lage wie bei der Bevölkerungspolitik; sie muss vorzugsweise auf indirectem Wege die Herbeiführung des wünschenswerthesten Zustandes erstreben.

Eine ungünstige Vertheilung des Vermögens kann eintreten:

1. Durch übermässige Anhäufung von Vermögen in der Hand Einzelner neben einer zahlreichen ganz besitzlosen Klasse. Geldoligarchie, Latifundienbildung — Pauperismus, Proletariat.

2. Durch eine übermässige Zersplitterung besonders des Grundeigenthums, welche, wenn sie nicht mit der Latifundienbildung zusammentrifft, nur in einer Uebervölkerung begründet sein kann.

ad 1. Je weniger die Verwaltung in erster Beziehung direkt eingreifen kann, desto mehr muss sie ein wachsames Auge auf die Verhältnisse haben; denn sie sind immer Anzeichen ungesunder Zustände, welchen sehr oft auf anderem Wege abgeholfen werden kann, während ein directes Eingreifen des Staates ein Verstoss

* Vgl. hiezu A. Wagner, Die Abschaffung des privaten Grundeigenthums. 1870.

gegen die Rechtsordnung wäre. Vorzugsweise liegt in solchen Zuständen eine Aufforderung zur Prüfung der wirthschaftlichen Gesetzgebung, insbesondere auch der übrigen Verwaltungsmassregeln für das persönliche und sociale Leben; von der Beseitigung aller rechtlichen Hindernisse einer wirthschaftlich richtigen Vertheilung des Grundeigenthums (Aufhebung des ständischen und geschlossnen Grundbesitzes) hängt zumeist die dem Bedürfnisse des Volkes entsprechende Vertheilung ab.

ad 2. Eine übermässige Vermögenszersplitterung, wodurch der sogenannte Mittelstand gänzlich beseitigt würde, kann besonders in socialer Beziehung eine ungünstige Vermögensvertheilung genannt werden, vorzugsweise in dem Falle, wo eine zahlreiche ganz besitzlose Klasse neben wenigen Reichen und einer im übrigen sehr gering bemittelten Volksklasse besteht; eine Zersplitterung, wodurch die übrwiegende Mehrzahl der Bevölkerung in den Bezitz eines wenn auch kleinen Vermögens gelangt ist, wäre dagegen ökonomisch sogar ein günstiger Zustand, besonders da die Macht der Association des beweglichen Vermögens die Wirksamkeit kleiner Vermögen erheblich zu steigern vermag.

Das Grundeigenthum zeigt dagegen besondere Verhältnisse, indem dasselbe nicht so leicht associirt werden kann, und eine übermässige Parcellirung der Grundstücke ihre Productivität (ausgenommen in Städten) absolut verringert. Man hat desshalb derselben durch mannigfache Vorbeugungsmittel zu steuern versucht.

Früher bestanden wohl allgemein die sog. geschlossnen Güter, welche ohne besondere Bewilligung der Verwaltung nicht getheilt werden durften; als das Bedürfniss der Volkswirthschaft diess nicht mehr unbedingt aufrecht erhalten liess, gestattete man Abtrennung einzelner Theile (walzende Grundstücke) nur bis zu einer gewissen Quote des gesammten Gutes. oder man setzte ein untheilbares Minimum, Besitz- oder Parcellenminimum fest (Güter- oder Stückschluss). Solche gesetzliche Bestimmungen erwiesen sich, abgesehen von dem darin gelegnen Verstosse gegen das Princip der Freiheit des Eigenthums und des wirthschaftlichen Verkehres, als unwirksam, weil der wirthschaftlich ungünstige Zustand der Zwergwirthschaft dann nur in andrer Form auftrat (Zwergpacht) die noch dazu ökonomisch und social der verbotnen Form nachstand.

Noch weniger zulässig erscheint es, in jedem Einzelfalle die Behörde entscheiden zu lassen, oder gar Strafbestimmungen gegen gewerbsmässige Gutszertrümmerung (Hofmetzgen) aufzustellen.

Am wirksamsten kann noch einer leichtsinnigen oder schwindelhaften Theilung des Grundbesitzes vorgebeugt werden:

1. durch Erschwerung des Besitzwechsels bei Grundstücken durch strenge Grundbuchs- und Hypothekenbuchsvorschriften, die schon im Interesse der Eigenthumsordnung geboten sind, sowie durch hohe Besitzveränderungsabgaben, wobei jedoch ein billiges Mass nicht überschritten werden darf;

2. durch Verpflichtung des Eigenthümers zum Eintrag in die Grundbücher als Bedingung der Wiederveräusserung oder Parcellirung;

3. durch die Gestattung der Errichtung von Fideicommissen und Erbgütern, welche jedoch, um aufrecht erhalten zu bleiben von dem Erben des Gründers oder Besitzers immer wieder erneuert werden müssen. Damit darf jedoch keine Beseitigung der Pflichttheilsberechtigungen verbunden sein.

4. Einer Latifundienbildung durch den Staat im Interesse der Beseitigung übermässiger Parcellirung stehen dieselben Erwägungen entgegen, welche für Beseitigung der Domänen sprechen, sowie das Prinzip der wirthschaftlichen Verwaltung, welches Massregeln zu Gunsten einzelner Klassen der Bevölkerung auf Kosten Aller verbietet. Höchstens liesse sich eine solche als ein Stück innerer Colonisation im Interesse der Armenpflege rechtfertigen.

Im Allgemeinen ist auch hier an das Prinzip zu erinnern, dass die wirthschaftlichen Gesetze in der Freiheit harmonisch wirken, und dass der Staat nur dann sein Interesse gegen dieselben zu vertreten Veranlassung hat, wenn ihm wirksame Mittel zur Seite stehen und nicht der kleine Vortheil des Staates durch einen grössern Nachtheil für das wirthschaftliche Leben erkauft wird.

II. Die Ordnung der Eigenthums- und Besitzverhältnisse kann von der Verwaltung theils durch möglichst genaue Kenntniss der Vermögensthatsachen, theils durch formelle Vorschriften in Betreff des Wechsels der Eigenthümer und Besitzer einer Sache, theils endlich durch eine auch auf das Vermögen sich

erstreckende durchgreifende Administrativ-Eintheilung des Landes hergestellt und erhalten werden. Diese Aufgaben der Verwaltung werden durch folgende Massregeln gefördert.

1. Allgemeine Vermögensstatistik. Eine vollständige direkte Vermögensaufnahme wird, abgesehen von den unüberwindlichen Schwierigkeiten, auch wegen mangelnder Berechtigung der Verwaltung, in die Privatverhältnisse des Einzelnen einzudringen, nicht möglich sein. Die statistischen Erhebungen und Schätzungen können daher zunächst nur auf Grund von Anhaltspunkten vorgenommen werden, welche direct oder indirect ein Urtheil über einzelne Vermögensthatsachen erlauben; die Benützung der Sparkassen, die Vertheilung der Staatsschuld im Lande, die Besteuerungsergebnisse sowohl der directen als indirecten Steuern sind hiefür geeignet.

2. Eine besondere Grundbesitzstatistik dagegen ist, wenn schon mit grossen Kosten, aber doch ausführbar und für die Verwaltung von grösstem Werthe. Hiezu wird erfordert:

a) eine vollständige Landesvermessung, welche nicht bloss als Grundlage einer genauen Landeskenntniss für den Rechtsbestand des Staatsgebiets, für militärische und fiskalische Zwecke (Grundsteuer) nothwendig, sondern auch im Interesse der privaten Rechtsordnung und aller auf das Grundeigenthum sich beziehenden Verwaltungsaufgaben dringend gefordert ist. Soll dieselbe genau und dadurch zweckentsprechend sein, so darf sie nicht in einer gesonderten Aufnahme der einzelnen Gemeindemarkungen bestehen, sondern muss auf Grundlage einer Triangulirung des ganzen Landes vorgenommen werden, weil sonst bei dem Aneinanderfügen der einzelnen Flurkarten viele Fehler unvermeidlich sind.

b) Die Resultate der Vermessung werden in Karten dargestellt, welche für die einzelnen der oben bezeichneten Aufgaben in verschiednen Massstäben auszuführen und auch dem Publikum zugänglich zu machen sind.

3. Zur Vermeidung öfteren Nachmessens und zur Herstellung äusserer Merkmale, wodurch die Vermessungsresultate erhalten und die Grundbesitzverhältnisse zuverlässig bleiben, dient die Setzung von Grenz- und Marksteinen, deren Unantastbarkeit durch strenge Strafbestimmungen verstärkt werden muss.

3. Zur besondern Kenntniss des Wechsels des Grundeigenthums dient das Institut des Grundbuchs, welches die Vermessungsergebnisse und zugleich eine Schätzung aller Immobilien enthalten muss (vollständiges Kataster). Dasselbe dient als Grundlage für die Rechtswirksamkeit aller Besitzveränderungen, welche sämmtlich im Grundbuche eingetragen werden müssen, so dass dasselbe einestheils eine genaue statistische Kenntniss aller auf das Immobiliareigenthum sich beziehenden rechtlich begründeten Thatsachen ermöglicht, andern Theils in Bezug auf die Rechtsverhältnisse vollen Beweis zu machen geeignet ist.

4. Die administrative Ordnung des Grundeigenthums wird dadurch erreicht, dass jedes Grundstück ohne Ausnahme einem Gemeindeverbande zugewiesen wird. Gegen eine Ausnahmsstellung grosser Waldungen, von Freigebirgen und Seen, oder der Staatsdomänen, fürstlichen Güter u. dgl. spricht die überall nothwendige, nur von den Gemeinden wahrzunehmende Sorge für dauernde und neu auftretende lokale und Verkehrsbedürfnisse, sowie die dadurch entstehende Schwierigkeit bei Behandlung neuer Ansiedlungen auf solchen Gebieten; zudem darf nicht vergessen werden, dass jedes Grundstück als Theil des Staatsgebietes in die allgemeine Ordnung und die rechtliche Gliederung desselben einbezogen sein muss, wenn nicht Irrungen über die Staatsangehörigkeit der Eigenthümer und Bewohner und damit über die Staatsgrenze selbst hervorgerufen oder wenigstens möglich gemacht werden sollen.

§. 35. Der Rechtsschutz des Eigenthums und Besitzes.

Von dem Grundsatze der Unverletzlichkeit des Eigenthums aus gelangt man zur Verpflichtung des Staates, dasselbe durch eine Rechtsordnung zu schützen. Es ist die Aufgabe des bürgerlichen Rechts und Processes, des Strafrechts und Strafprocesses in Verbindung mit der gerichtlichen Polizei, jeden unberechtigten Angriff auf das Eigenthum abzuwehren und im Falle einer Verletzung den Rechtszustand wieder herzustellen.

Der Verwaltung kommen hier ausser der allgemeinen Sorge

für die Sicherheit und Ordnung auf allen Gebieten des wirthschaftlichen Lebens keine besondern Aufgaben zu.

Aber der Schutz der privaten Rechtsordnung und die Freiheit des Eigenthums haben eine Grenze

1. in der Selbsterhaltungspflicht des Staates, vermöge welcher er sich Alles im Staate, Personen wie Sachen unterordnet, wenn eine Gefahr für seine Existenz nur durch Inanspruchnahme jener auf Grund eines stärkern Rechtes abgewendet werden kann. (Staatsnothrecht besonders bei Krieg und Revolution).

2. Muss eine solche Grenze angenommen werden, wo es sich um unbedingte Durchführung eines Gesetzes oder einer als nothwendig anerkannten administrativen Massregel handelt, und der vorhandene Nothstand nur durch einen Eingriff in das Privatrecht beseitigt zu werden vermag. (Staatsnothrecht im Frieden, z. B. bei Feuers- und Wassersgefahr).

3. Eine noch engere Grenze des Eigenthumsschutzes und der Eigenthumsfreiheit muss bezüglich des unbeweglichen Eigenthums angenommen werden, dessen Rechtsordnung eine principielle Verschiedenheit von der des Mobilareigenthums zeigt. Dieses nämlich steht in keiner öffentlich-rechtlichen Beziehung zum Staate: es ist ausschliesslich an die Person geknüpft und damit sein Rechtsschutz auch der gleiche, wie der Schutz der Person. Das Immobilareigenthum theilt nun zwar gleichfalls diese Eigenschaften; es gehört auch zur vermögensrechtlichen — wirthschaftlichen — Seite der Persönlichkeit. Aber es trägt noch einen besondern Charakter; denn ein jedes Grundstück im Staate ist Theil des Staatsgebietes, also des ausschliesslichen Herrschaftsgebietes des Staates. An die Materie des Gebietes ist die Existenz des Staates geknüpft, sie ist Bedingung desselben; darum kann der Staat auch einen Anspruch an die Materie, die Substanz des Staatsgebietes und eines jeden Theils desselben erheben, wenn die Bethätigung seiner Existenz, die Durchführung seiner Aufgaben auf dem Staatsgebiete selbst, d. h. an seiner Substanz erfolgen soll. Stehen daher Privatrechtsverhältnisse am Grundeigenthum der Herrschaftsausübung durch den Staat ausnahmsweise entgegen — das Staatsgebietsrecht setzt in der Regel das volle Privateigenthum voraus — so kann dieser, wenn seine Zwecke es erheischen, dasselbe auf-

heben oder beschränken. Das Privatrecht an der Substanz wird demnach nur da beseitigt werden können, wo sein Fortbestand mit der Verfolgung des Staatsgebietsrechts unvereinbar wird; dagegen kann der Staat einen Anspruch an den Werth des Immobile aus diesem seinem stärkeren Rechte nicht erheben, weil er dadurch ja nur das Staatsgebietsrecht, beziehungsweise seine Verwaltungsaufgaben auf dem ganzen Gebiete, in vollem Umfange zur Geltung bringen will.*

Die Fälle, in welchen der Staat im Interesse der ungehinderten Durchführung der Staatszwecke in die Freiheit des Privateigenthums am Staatsgebiete eingreift, lassen sich unter folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen:

1. Administrative Aufhebung des Privateigenthums. — Enteignung, Expropriation.**

2. Administrative Beschränkung des Privateigenthums — staatsrechtliche Servitutenbestellung, Enteignung des Gebrauchs.

In diesen beiden Fällen nimmt der Staat die Substanz vollständig oder nur einzelne Eigenschaften derselben in Anspruch, um entweder selbst Anstalten zu errichten oder administrative Massregeln im Interesse der Verfolgung der Staatszwecke durchzuführen, soferne der im Privateigenthume gelegene Widerstand auf keinem andern Wege beseitigt werden kann. Die principielle Begründung des staatlichen Enteignungsrechtes liegt daher in den staatlichen Hoheitsrechten in ihrer räumlichen Beziehung — Staatsgebietsrecht; die concrete Motivirung der administrativen Aufhebung oder Beschränkung des Eigenthums kann nur durch den Nachweis geliefert werden, dass die Entfaltung staatlicher Thätigkeit auf einem bestimmten Theile des Staatsgebiets im Interesse eines anerkannten Staatszweckes gelegen und nur durch Beseitigung oder Beschränkung des Privateigenthums zu erreichen sei. Daraus folgt denn

* Eine weitere Ausführung und Begründung dieser Ansicht habe ich in der Abhandlung „die Rechtsverhältnisse des Staatsgebiets" in der Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften. 1870, II. u. III. Heft. zu geben versucht.

** Hierüber u. a. G. Meyer das Recht der Expropriation. 1868. Thiel, Expropriationsrecht und Verfahren. 1866.

auch, dass von einer Enteignung bei Mobilien nur in uneigentlichem Sinne gesprochen werden kann; in Wahrheit liegt hier immer ein Fall des Staatsnothrechts vor; für die regelmässige Expropriation beweglicher Sachen um der blossen Nützlichkeit für die Staatszwecke willen fehlt jede staatsrechtliche Basis, wenn man nicht auf die veraltete Lehre von einem dominium eminens über alles Privateigenthum zurückkommen will.

Die Enteignung ergreift aber dennoch auch nur die Substanz des Grundeigenthums, nicht auch den Werth; denn nur soweit die Nothwendigkeit ausschliesslicher staatlicher Verfügung über dasselbe geht, reicht auch die Berechtigung zur Enteignung; der Werth des Immobilareigenthums ist aber keine Bedingung für die Möglichkeit staatlicher Thätigkeit; derselbe ist daher dem Enteigneten voll und zugleich mit der Enteignung zurückzugeben. (Entschädigung).

3. Administrative Beschränkung des Privateigenthums. Diese findet ausschliesslich aus wirthschaftspolitischen Gründen statt und äussert sich in den Verwaltungsgesetzen und Vorschriften in Bezug auf einzelne Erwerbszweige (besonders bei Bergbau, Jagd und Forstbetrieb etc.). Siehe hierüber das folgende Capitel.

4. Administrative Aufhebung dinglicher Rechte an fremdem Grund und Boden. (Grundentlastungen und Ablösungen). In so weit die mannigfachen Unfreiheitsverhältnisse der ständischen Gesellschaftsordnung einen staatsrechtlichen Charakter trugen, gründen sich diese Massregeln auf das Recht des Staates innerhalb des Staatsgebietes ausschliesslich staatsrechtliche Befugnisse auszuüben. Aber auch soweit diese Beschränkungen rein privatrechtlicher Natur waren, ist der Staat zu ihrer Aufhebung befugt, weil sie die Geltendmachung der Staatszwecke, besonders den individuellen Freiheitszweck und den gesellschaftlichen Culturzweck und daher die Verwaltungsthätigkeit für das persönliche und das wirthschaftliche Leben aufhielten. Selbstverständlich ist auch die Entschädigungsfrage ganz anders gelagert als bei der Enteignung. Soweit die Eigenthumsbeschränkungen und Grundlasten staatsrechtlichen Charakter und Ursprung hatten, kann davon überhaupt keine Rede sein; privatrechtliche Grundlasten dagegen

werden von den Entlasteten abgelöst, weil sie, nicht der Staat die volle privatrechtliche Verfügung über das Eigenthum erhalten. Ueber die sociale Seite der Frage siehe IV. Abtheilung.

5. Administrative Aufhebung eines Korporations-Eigenthums. Diese zeigt abgesehen von der auch hier zulässigen Enteignung eine besondere Eigenthümlichkeit darin, dass der staatliche Einfluss auf das Privateigenthum zunächst wegen der staatsähnlichen Organisation des Eigenthümers veranlasst sein kann (Gemeinde, Kirche). Läuft der Staat in Folge dessen Gefahr, dass er auf seinem Gebiete nicht mehr ausschliesslich Staat sein könne, so nimmt er eben die volle Verfügung über das Gebiet zur Beseitigung dieser Gefahr in Anspruch, soferne er nicht zu der noch wirksamern Auflösung solcher Korporationen befugt ist. Ausserdem sind es auch hier wirthschaftspolitische Gründe, welche den Besitz der todten Hand beschränken, damit das Grundeigenthum nicht dauernd extra commercium gehalten werden kann, wobei die Beschränkung der staatlichen Massregeln auf das Immobilareigenthum gleichfalls aus dem Staatsgebietsrechte abgeleitet werden zu müssen scheint.

Dagegen besteht eine erhebliche Verschiedenheit der Ausführung dieses Rechtes in den beiden hauptsächlichen Fällen seiner Anwendung. Bei der administrativen Theilung des Gemeindevermögens treten nämlich die Gemeindebürger an die Stelle der Korporation; bei den Secularisationen dagegen der Staat; auch das Besitzrecht ist wesentlich verschieden, da das Gemeindevermögen neben den vermögensrechtlichen Ansprüchen der Gemeindeglieder in der Regel auch eine staatsrechtliche Beimischung hat, während das Kirchenvermögen dieselbe in der Regel entbehrt, dagegen aber auch nur von der Korporation als solcher besessen wird. Bei den Gemeinheitstheilungen tritt also keine Bereicherung des Staates ein, sondern nur eine Geltendmachung seiner Herrschaft auf dem Staatsgebiete; bei den Secularisationen erwächst für den Staat die Pflicht, eine Entschädigung eintreten zu lassen, soweit das Vermögen nicht aus staatsrechtlichen Titeln erwachsen war. Siehe übrigens auch hierüber weiteres im IV. Abschnitte.

Für alle diese Fälle einer administrativen Aufhebung oder Beschränkung des Privateigenthums ist selbstverständlich nur in

besonderer gesetzlicher Anerkennung der Zulässigkeit der richtige Weg zu sehen; administrative Willkür ist um so mehr da zu vermeiden, wo durch die nothwendige Verfolgung der Staatszwecke wohlerworbene Privatrechte verletzt werden müssen. Auch das Verfahren muss gesetzlich genau vorgeschrieben und den Privaten zur Vertheidigung ihres Rechts auch gegen die Verwaltungsorgane Rechtsmittel offen gelassen sein.

Eine nothwendige Vervollständigung und Ergänzung des Eigenthumsschutzes ist der Schutz des Besitzes. (Ihering).

Dieser Satz gilt ebenso von dem Rechtsschutze, welchen das Civilrecht und der Civilprocess gewährt, als von dem öffentlichen Rechtsschutze; der Besitz ist die thatsächliche Erscheinungsform des Eigenthums, und darum seiner praktischen Bedeutung nach eine „Eigenthumsposition", welche desshalb auch einen besondern vermögensrechtlichen (wirthschaftlichen) Werth hat; darum ist auch der Besitzesschutz eine Seite des Rechtsschutzes des Vermögens; der Besitz „dient wie das Eigenthum der allgemeinen Bestimmung des Vermögens: der menschlichen Befriedigung durch Sachen mittelst freier Gewalt über dieselben." (Stahl) *.

§. 34. Der wirthschaftliche Schutz des Eigenthums und Besitzes.

Das Vermögen bedarf zu seiner Sicherheit nicht bloss des Rechtsschutzes, sondern auch eines Schutzes vor Werthsverlust und Untergang der Sache, der durch natürliche und wirthschaftliche Verhältnisse entstehen kann. Dieser Staatsschutz tritt natürlich erst ein, wenn die Vorsicht und Kraft der Einzelnen oder freier wirthschaftlicher Vereinigung zur Abwehr solcher Gefahren oder zur Beseitigung der Folgen für das Vermögen nicht ausreicht;

* Die neuesten Untersuchungen von Ihering über den Grund des Besitzesschutzes, 2. Aufl. 1869, liefern einen neuen Beweis dafür, dass eine gesunde civilistische Behandlung auch für die Publicistik von höchster Bedeutung werden kann; gerade in dem Umstande, dass die Ergebnisse seiner Untersuchungen auch auf das öffentliche Recht volle Anwendung finden, scheint mir ein nicht zu unterschätzender Beweis für die Richtigkeit derselben gesehen werden zu müssen.

denn das Prinzip der wirthschaftlichen Freiheit hat die wirthschaftliche Selbstverantwortlichkeit und den Selbstschutz zur Consequenz, während beim Rechtsschutze eine prinzipielle und ausschliessliche Aufgabe des Staates vorliegt, weil dieser für den Bestand der Rechtsordnung im Ganzen und Einzelnen immer einzutreten hat.

Von den Gefahren, welche das Vermögen als eine Summe wirthschaftlicher Güter (Werthe) bedrohen, entziehen sich manche gänzlich jeder menschlichen Vorsicht und Einwirkung. Hieher gehören nicht bloss unvorherzusehende Naturereignisse wie Erdbeben, Dürre, Frost etc., sondern auch insbesondere wirthschaftliche Ereignisse, welche eine allgemeine oder eine Entwerthung einzelner wirthschaftlicher Güter mit sich bringen, wie Aenderungen in den grossen Verkehrsrichtungen, Erfindungen, Mode etc. etc. Der Verwaltung kann hier höchstens die Aufgabe zufallen, rechtzeitig auf das Herannahen solcher Ereignisse aufmerksam zu machen und die Vortheile veränderter Productions- und Verkehrsrichtungen auch für den eignen Staat zu erstreben, um damit Vermögensverluste anderer Art auszugleichen. Im Uebrigen wird sich die Thätigkeit der Verwaltung auf die Durchführung von Nothstandsmassregeln beschränken müssen.

Andere Gefahren dagegen lassen sich durch eine vereinte Sorgfalt aller Betheiligten und Bedrohten unter ordnender Mitwirkung der Verwaltung bekämpfen oder wenigstens in ihren wirthschaftlichen Folgen beseitigen.

Die Aufgabe der Verwaltung ist hier eine zweifache; erstens hat sie Anordnungen und Massregeln durchzuführen zur Ordnung in der Benützung und zur Bekämpfung der entfesselten Elemente Feuer und Wasser, sowie zur Fernhaltung und Beseitigung von epidemischen Thierkrankheiten; zweitens hat sie jene Anstalten und Unternehmungen zu überwachen, welche die Versicherung des Vermögenswerthes gegen Verlustgefahr zu ihrer Aufgabe gemacht haben.

I. Feuerordnung. (Feuerpolizei.)

1. Zur Verhütung von Feuersgefahr hat die Verwaltung eine Reihe von Vorschriften, theils allgemeiner theils lokaler Natur zu erlassen, welche eine feuersichere Herstellung und Er-

haltung von Gebäuden bezwecken (besonders in Betreff der Feuerstellen, Bedachung, Reinigung der Kamine etc.), Daneben bedarf es noch besonderer Bestimmungen über feuergefährliche Gewerbsanlagen wie Pulvermühlen, Hochöfen u. dgl., sowie strenge Verbote feuergefährlicher Handlungen. Alle diese Anordnungen sind besonders durch lokale Organe (Feuerbeschau) sorgfältig zu überwachen.

2. Zur Bekämpfung und Unterdrückung ausgebrochener Feuersgefahr hat die Verwaltung sowohl Löschgeräthe und Löschmittel herzustellen und bereit zu halten, als auch ein besonderes Löschpersonal zu organisiren und einer freiwilligen Feuerwehr jede thunliche Unterstützung und Förderung angedeihen zu lassen. Ferner sind Einrichtungen zur Erlangung möglichst schneller Kunde vom Ausbruche eines Brandes zu treffen (Feuerwache) und bei der Löschung selbst eine zweckmässige energische Thätigkeit zu entwickeln, dabei aber zugleich für Rettung der Menschenleben und Schutz des Vermögens gegen Zerstörung durch die Löschvorkehrungen oder gegen Entwendung etc. umfassende Vorkehrungen zu veranlassen.

II. Schutz gegen Wassersgefahr.

1. Vorbeugende Massregeln sind theils

a) Anordnungen der Verwaltung in Betreff der Benützung der Gewässer und der Instandhaltung ihrer Ufer, um jedes Hinderniss eines geregelten Wasserabflusses zu vermeiden und nicht bei jedem hohen Wasserstand eine Ueberfluthung der angrenzenden Grundstücke besorgen zu müssen. Die Setzung von Aichpfählen (Pegeln), welche die jeweilige Höhe des Wasserstandes anzeigen, dient zur Controle der Befolgung solcher Anordnungen und zugleich zur Kenntniss der Verwaltung, wann ausserordentliche Massregeln zum Schutze vor Ueberschwemmung geboten sind.

b) Directe Schutzanlagen (Flusscorrectionen, Dämme, Deiche, Archenbauten etc.) erfordern immer ein organisirtes Zusammenwirken der bei solchen Anlagen Interessirten; die Herstellung derselben, welche vielfach allein eine Gefahr zu beseitigen vermag, ist daher als eine öffentliche Last zu behandeln und von der Verwaltung (Gemeinde-, Provinzialverwaltung) zu veranlassen und zu überwachen. Die Kosten sind in erster Linie von den

betheiligten Uferbesitzern, in derem Interesse die Anlage vorzugsweise hergestellt wird zn tragen; ein Zuschuss aus Staatsmitteln ist jedoch wegen der Bedeutung derartiger Schutzmassregeln für ganze Gegenden nicht nur wünschenswerth, sondern sogar geboten.

III. Massregeln zur Unterdrückung der Gefahr sind insbesondere die Verbreitung der Nachricht nahender Ueberschwemmung, die Bereithaltung und zweckmässige Verwendung von Rettungsanstalten (Bote etc.) unter zwangsweiser Mitwirkung der benachbarten Bevölkerung, sowie besondere Anordnungen und Vorkehrungen bei Eisgang in Flüssen (Aufstellung von Eisbrechern, Anlegung von Kanälen im Eise etc.).

IV. Zum Schutze des Viehstandes gegen Krankheiten, welche epidemisch auftreten (Epizootien), sind zum Theil ähnliche Massregeln anzuwenden, wie sie bei der Verwaltung des öffentlichen Gesundheitswesens geboten sind; durch eine allgemeine Anzeigepflicht der Viehbesitzer muss die Verwaltung über das Auftreten einer solchen Krankheit rechtzeitige Information erlangen; Sperre gegen das Ausland, Absperrung von Häusern und Ortschaften im Inlande oder Consignirung des verdächtigen Viehes müssen zur Verhütung einer weitern Verbreitung angeordnet werden; bei hartnäckigen Krankheiten wie z. B. bei der Rinderpest kann nur äusserst strenges Vorgehen (Schlagen aller verdächtigen Stücke) eine Weiterverbreitung verhüten. Für solche Fälle ist aber, da die Massregeln im Interesse der Gesammtheit vorgenommen werden, der einzelne Viehbesitzer, dessen Viehstand denselben zum Opfer gefallen ist, billig durch die Verwaltung zu entschädigen. Zur Vermeidung der Einschleppung ist auch besonders eine polizeiliche Ueberwachung der Viehmärkte durch besonders aufgestellte Thierärzte nothwendig.

V. Die Ordnung des Versicherungswesens.**

Die Volkswirthschaft zeigt in dem Versicherungsprinzipe den

* Vgl. Schenk die Wasserrechtsfrage. 1860. Stein L. Die Wasserrechtslehre in Haimerl's Magazin. XVIII. 2.

** Viel Belehrung findet sich in der „Zeitschrift für Versicherungsrecht“ von Malss. 1865 ff. Hauptwerk auch für die Technik des Versicherungswesens ist: Masius, Lehre der Versicherung. 1846. Ferner kommen in Betracht: Saski, Jahrbuch für das gesammte Versicherungswesen, Elsner. Versicherungszeitung und Assecuranzalmanach.

Weg an, auf welchem die wirthschaftlichen Folgen eines nicht vorhergesehenen Unglücksfalls für das Vermögen gemildert oder ganz beseitigt werden können. Es ist die Versicherung eine Form der genossenschaftlichen Selbsthilfe, mag dieselbe nun als unmittelbare oder als mittelbare Genossenschaft auftreten. (Gegenseitigkeitsversicherung — Spekulationsversicherung.)

Dadurch ist die Verwaltung jeder Pflicht zur Herstellung und Leitung eigener staatlicher Versicherungsanstalten überhoben; denn zu positiver Unterstützung des wirthschaftlichen Lebens ist sie nur dann veranlasst, wenn der Einzelne sich selbst oder in freier gesellschaftlicher Verbindung die Bedingungen seiner wirthschaftlichen Bedürfnissbefriedigung nicht herzustellen vermag. Aber auch abgesehen von dieser prinzipiellen Entscheidung ist die Führung eigener Landesversicherungsanstalten, welche besonders zur Versicherung von Gebäuden gegen Feuerschaden vielfach bestehen, von praktischen Gesichtspunkten nicht zu empfehlen, weil sie nicht bloss da als vollständig entbehrlich sich zeigen, wo sie nicht bestehen (Frankreich, England, Oesterreich), sondern auch mit allen der industriellen Thätigkeit der Staatsverwaltung anklebenden Mängeln und Nachtheilen versehen sind (Stagnation in den Satzungen, theure und minder sorgsame Geschäftsführung, daher auch höhere Versicherungsprämien). Am stärksten treten diese Nachtheile auf, wo die staatlichen Versicherungsanstalten ausschliessende Befugnisse haben, weil hier noch die aus dem Monopol immer entstehende Ausbeutung des Publikums und in Folge mangelnder Concurrenz noch grössere Lässigkeit in Berücksichtigung der Vortheile einzutreten pflegt.

Eine Verbindung des staatlichen Versischerungsgeschäfts mit andern Zweigen der Verwaltung zur Kostenersparung, welche man dann oft als einen Vortheil solcher Anstalten, gegenüber den Privatversicherungsgesellschaften, rühmt, kann nur auf Kosten der Sorgfalt für beide Arten der administrativen Thätigkeit geschehen.

Ebenso wenig kann ein besonderer Vortheil einer solchen Staatsanstalt für Gebäudeversicherung in der günstigen Wirkung auf den Credit der Hausbesitzer, denen hier eine Versicherung nie versagt werde, gesehen werden, weil das gleiche von jeder Privatversicherungsgesellschaft oder wenigstens bei einiger Concurrenz von

Privatanstalten erwartet werden kann. Dagegen liegt in dem angeblichen Vortheil ihrer Ausdehnung über ein weites Gebiet (das ganze Land oder einzelne Provinzen) geradezu ein grosses Bedenken gegen sie, weil dadurch ihre Kassa bei jedem grössern Unglück (besonders Brand) in erheblichem Maasse in Anspruch genommen wird, während bei freiem Geschäftsbetriebe aller Privatversicherungsanstalten sich der Verlust auf viele vertheilen könnte. Nur die relativ grössere Sicherheit der Landesversicherungsanstalten lässt sich als wirklicher Vortheil anführen; aber auch dieser verschwindet gegenüber den in der Ausbildung begriffenen Rückversicherungsanstalten, wodurch die einzelnen Privatanstalten zu ebenso grosser Sicherheit sich zu entwickeln vermögen.

Aber ebensowenig als die Verwaltung selbst Versicherungsanstalten in's Leben zu rufen und zu führen berufen ist, kann sie eine Berechtigung haben, eine Betheiligung der Bevölkerung an den Versicherungsanstalten mit Zwang herbeizuführen. Denn durch das Versäumniss des Einzelnen, sich zu versichern, entsteht keine Wirkung für Dritte, aus welcher auf staatlichen Schutz Anspruch gemacht werden könnte; für die Sorgfalt des Einzelnen aber hat der Staat nicht einzutreten. Andere Personen (z. B. Gläubiger) aber können ihre Interessen an einem Vermögen selbst hinlänglich wahrnehmen; Hypotheken insbesondere können dadurch sichergestellt werden, dass ihre Gewährung von der Versicherung der Hypothekenobjekte abhängig gemacht wird. Nur für solche Gebäude, welche der staatlichen Aufsicht oder Verwaltung unterstehen, also für öffentliche Gebäude, Gemeindehäuser etc., auch für die Pupillen gehörigen Gebäude oder solche, welche als eine dem Staate bestellte Caution betrachtet werden, ist der Versicherungszwang zulässig, ja sogar geboten.

Vom Standpunkte der Verwaltung aus kommen daher die Versicherungsgeschäfte in gleicher Weise wie alle Erwerbsgeschäfte in Betracht; daher ist prinzipiell Freiheit der Concurrenz und zwar für inländische wie ausländische Anstalten zu gewähren.

Dagegen ist allerdings im Interesse der Bevölkerung, welche sich über die Verhältnisse der einzelnen Anstalten, besonders ihre Einrichtung, Fundation etc. nicht genau informiren kann, eine Beaufsichtigung aller im Lande Geschäfte treibenden Versicherungs-

anstalten in der Weise von der Verwaltung zu handhaben, dass sie Einsicht in die Statuten einer jeden, sowie periodische öffentliche Rechnungslegung fordert, von auswärtigen die Aufstellung eigner Agenten im Inlande und deren Bekanntmachung verlangt, und jedem Unrecht und Schwindel mit Versicherungsgeschäften (Ueberversicherung, Doppelversicherung) auf's strengste zu steuern sucht.

Diese Grundsätze gelten für alle Arten der Vermögensversicherung, also in gleicher Weise nicht bloss für Immobiliar- und Mobiliar-Feuerversicherungen, sondern auch für See-, Hagel-, Viehversicherungen u. dgl. Von Lebensversicherungen vide § 50.

II. Capitel. Erwerb.

§ 35. Die Ordnung der Erwerbsverhältnisse.

Die grosse Mehrzahl der wirthschaftlichen Güter muss immer wieder neu erworben werden. Eigenthum und Besitz sind zunächst rechtliche Formen der Aneignung und Verfügung über die Güter, ohne welche ein nachhaltiger und kräftiger Erwerbsbetrieb nicht möglich wäre. Sie genügen aber den Bedürfnissen nur insoferne, als sie als Grundlage für die Beschaffung aller nothwendigen Güter — also für den Erwerb dienen. Daher sind sie auch nicht bloss Gegenstand juristischer und statistischer Betrachtung, sondern fallen wegen ihrer ökonomischen Bedeutung auch in den Kreis der wirthschafts-politischen Aufgaben des Staates.

Daneben tritt nun als zweites Hauptgebiet der Verwaltungsthätigkeit die gesammte Gewerbsthätigkeit des Volkes auf, auch wieder als Collectiverscheinung, ja noch unzweifelhafter als solche zu behandeln. Denn während durch die Form des Eigenthums der Einzelne sich von der Gemeinschaft zu emancipiren trachtet, ist er im Erwerb geradezu auf dieselbe angewiesen, und kann nur in derselben sein wirthschaftliches Ziel erreichen.

I. Zwei grosse Prinzipien zeichnen hier die materielle Ordnung der Erwerbsverhältnisse und damit die Richtung der Verwaltungsthätigkeit im Allgemeinen vor; sie muss 1. Jeden möglichst erwerbsfähig zu machen streben; 2. jeder Art von Erwerb in gleicher Weise wirthschaftliche Productivität zuerkennen,

und daher keiner eine Bevorzugung angedeihen lassen, keine zu Gunsten andrer benachtheiligen.

1. Als allgemeine Voraussetzung der Erreichung dieser Ziele dient die persönliche Freiheit und die Freiheit des Eigenthums. Insbesondere aber hängt die günstige Wirksamkeit der Verwaltungsthätigkeit von Gewährung der Freizügigkeit ab, deren Complement die Erwerbfreiheit ist.

2. Ebenso erscheint als Voraussetzung die Herstellung der Bedingungen jeder Erwerbthätigkeit — der körperlichen und geistigen Entwicklung der Bevölkerung, insbesondere eine ausreichende Gewährung des Realunterrichts.

3. Die Erwerbsfähigkeit des Einzelnen wird unter diesen Voraussetzungen am besten durch volle Erwerbsfreiheit hergestellt. Da der Staat im wirthschaftlichen Leben nicht dem Einzelnen zu Hilfe kommt, sondern die Erwerbsmöglichkeit blos von dessen Leistungen für die Volkswirthschaft abhängt, so ist er auch nicht berufen und berechtigt, den Einzelnen den Besitz und die Verfügung über Produktionskräfte zu vermehren, was nur auf Kosten anderer geschehen könnte; dagegen kann er nun auch keine andern Einschränkungen auferlegen, als solche, welche das öffentliche Wohl gebieterisch erheischt.

Es ist das Prinzip der Selbsthilfe, durch welches der Staat die volle Erwerbsfreiheit anerkennt. Hiezu wird er schon gedrängt durch die Grundsätze, welche als Richtschnur für alle Verwaltungsthätigkeit auf dem wirthschaftlichen Gebiete gelten müssen (§ 31).

Insbesondere aber weisen noch mehrfache besondere Erwägungen der Verwaltung dieselbe Grundlage für ihre Wirksamkeit an.

a) Das Streben der Einzelnen nach Erwerbsfähigkeit wird um so stärker sein, je weniger sie sich auf die directe Unterstützung des Staates verlassen können.

b) Mit jeder directen Einmischung in die wirthschaftlichen Angelegenheiten übernimmt die Verwaltung die Verantwortung für den Erfolg, so weit er auf Rechnung derselben gesetzt werden kann, während doch ein wirkliches Einstehen dafür nicht möglich ist. Es betheiligt sich daher die Verwaltung durch die Einmischung beständig an der wirthschaftlichen Spekulation, während das Risiko dafür von der Bevölkerung, bald von den Producenten bald von den Consumenten getragen wird.

c) Jede directe Geldhilfe, welche einzelnen Erwerbsunternehmungen oder Klassen von der Verwaltung geboten wird, kann nur aus den Kräften des gesammten Staates genommen sein; also werden gleichberechtigte Interessen zu Gunsten Einzelner verletzt, was um so bedenklicher ist, als an und für sich jede Gesellschaftsform, also auch jede Erwerbsgesellschaft nach Herrschaft über ihre Concurrenten strebt.

d) Ebenso wird die Gleichheit des Rechts verletzt, wenn rechtliche Unterschiede der Erwerbsfähigkeit im Volke gemacht werden.

Durch das Prinzip der Erwerbsfreiheit und seiner Consequenz, der Selbsthilfe, wird die Verwaltung daher auch dem zweiten volkswirthschaftlichen Grundsatze gerecht, welcher gleiche Berücksichtigung aller Erwerbszweige verlangt.

Noch ist die gegenwärtige Verwaltungspraxis lange nicht auf diese Grundsätze gestellt. Die noch vorhandenen mehr oder minder verbreiteten Beschränkungen der Erwerbsfreiheit und Formen der Staatshilfe sind grösstentheils auf die polizeiliche Auffassung des Staates zurückzuführen, nach welcher nur durch die staatliche Dazwischenkunft für die Gesammtheit (Volkswirthschaft) etwas geleistet werden könne; theils beruhen sie noch auf der Wohlfahrtsanschauung, welche bald den Schutz der Consumenten vor Uebervortheilung, bald den Schutz der Production oder einzelner Productionszweige im Auge hatte; theils gehen sie hervor aus Uebertreibung politischer Rücksichten, welche überall eine Gefahr für den Staatsbestand sehen.

Dagegen gehen die in neuester Zeit gemachten Anstrengungen zur Erweiterung des Staatseinflusses auf den Erwerb in der Form der Staatshilfe aus absichtlicher oder unbedachter Unterstützung socialistischer Bestrebungen hervor, wie sie insbesondere von Seiten der Arbeiterbevölkerung immer deutlicher zu Tage treten (§ 36).

Als Massregeln und Einrichtungen, welche mit dem Systeme der Erwerbsfreiheit sich nicht vereinen lassen, sind zu betrachten:

1. Privilegien und Monopole, ausschliessliche Befugnisse Einzelner zur Ausübung bestimmter Erwerbszweige oder einzelner Theile eines solchen; besonders Handelsmonopole und Privilegien; Bankmonopol etc. In der Regel sind sie in der Absicht

verliehen, Erwerbszweige zur Blüthe zu bringen und ihnen Absatz zu sichern, von denen anzunehmen ist, dass sie ohne Schutz nicht würden bestehen können. Sie erzeugen den Nachtheil, dass der Betrieb solcher Unternehmungen wegen mangelnden Impulses schlecht oder doch weniger gut eingerichtet ist, als er unter freiem Wettbewerbe sein müsste; ferner vertheuern sie die Consumtion, machen dadurch nur eine geringere Production möglich oder schaffen künstlich eine Productionsart, welcher die natürlichen Bedingungen des Gedeihens fehlen, alles auf Kosten der Consumenten und der übrigen Productionsfähigen, an denen dadurch auch ein Unrecht verübt wird.

2. Regalien, Monopole in der Hand des Staates, welche dem übertriebenen Gedanken der staatlichen Hoheitsrechte und der ängstlichen Sorge für die Staatsbedürfnisse entsprungen und aus vornehmlich fiskalischen Rücksichten aufrecht erhalten worden sind. Dieselben Nachtheile, wie bei den Monopolen treten hier nur in erhöhtem Masse auf, wenn auch noch die theure Verwaltung aller Staatsgewerbe mit in Betracht zu ziehen ist.*

3. Milder in den Wirkungen sind Erwerbsbeschränkungen, welche auf dem Concessionssysteme beruhen. Unter diesem Systeme besteht zwar eine vielfache, aber doch immer beschränkte Befugniss zur Ausübung einzelner Erwerbszweige; soweit die Beschränkungen reichen, müssen daher auch hier die gleichen Wirkungen eintreten, welche das System der Monopole erzeugt. Die Rücksichten auf persönliche Verhältnisse, Leumund, Kenntnisse der Erwerbtreibenden sowie die Inbetrachtnahme des lokalen Bedürfnisses, von welchen Umständen die Concessionsertheilung abhängig gemacht wird, sind durch Uebertreibung des Wohlfahrtsgedankens hervorgerufen, nach welchem man der Verwaltung eine besondere Sorge für die einzelnen Erwerbtreibenden und ihren gesicherten Nahrungsstand, sowie für das consumirende Publikum und die Versorgung des Marktes mit guten Producten aufbürden zu müssen glaubt.

* Dass die Regalien nicht bloss vom Standpunkte der Wirthschaftslehre und Politik, sondern insbesondre auch vom Rechtsstandpunkte aus zu verwerfen sind, weil „das Regal überhaupt kein juristischer Begriff ist", hat H. Strauch, über Ursprung und Natur der Regalien, 1865, schön nachgewiesen.

4. Ein Correctiv all dieser monopolistischen Beschränkungen musste im Systeme obrigkeitlicher Taxen entstehen. (Lohntaxen, Zinstaxen, Taxen der einzelnen Producte.) Als hauptsächliches Motiv kann hier die Sorge für die Consumenten angesehen werden, welche ohne solche Taxationen der monopolistischen Ausbeutung durch die vor Concurrenz gesicherten Producenten preisgegeben gewesen wären. Dieses System wird mit dem Fallen aller oben bezeichneten Beschränkungen von selbst entbehrlich. Es ist seine Beseitigung auch nothwendig, weil obrigkeitliche Taxen ein Hinderniss für naturgemässe Ausdehnung der Production sind und den Consumenten ein ausreichender Schutz doch nicht gewährt werden kann, da bei dem beständigen Schwanken der Preise die Taxen mindestens eben so leicht zu hoch als zu niedrig gegriffen sein können; ja ersteres tritt bei der natürlichen Ueberlegenheit der Producenten über die Consumenten sogar häufiger ein, da letztere eine unorganisirte nicht leicht zu associirende Nachfrage darstellen, während erstere sich leichter über gleichmässige Preise verständigen und dadurch die obrigkeitliche Taxation nicht unerheblich beeinflussen.

5. Erwerbsbeschränkungen aus socialen Motiven. Hieher gehören z. B. Erwerbsbeschränkungen des Adels, der unehelichen Kinder; beschränkte Wechselfähigkeit, Börsenfähigkeit. Insbesondere aber zählen hieher die mannigfachen Beschränkungen, welche in Folge ständischer Abgeschiedenheit der Erwerbsarten entstanden und festgehalten worden sind; Bauernstand mit geschlossenen Gütern, die Zunftverfassung der Gewerbe, die Handelsgilden. Auch ein das ökonomische Leben stark beeinflussendes geschlossenes Gemeindebürgerthum fällt zum Theil in den Kreis dieser Betrachtungen, obwohl dasselbe hauptsächlich unter socialen und rein politischen Gesichtspunkten zu betrachten ist. Siehe IV. Abschnitt.

6. Während so der Erwerb im Inlande selbst den mannigfachsten Beschränkungen unterlag, ist durch das Prohibitivsystem, die praktische Gestaltung des Merkantilismus, auch dem Verkehr nach aussen ein mächtiges Hinderniss in den Weg gelegt worden. Dieses System vermehrte die Menge monopolistischer Begünstigungen der Production auf Kosten der Consumenten und schuf eine Reihe künstlich blühender Erwerbszweige, welche unter

freier Concurrenz wegen Mangel der natürlichen und wirthschaftlichen Voraussetzungen nicht hätten gedeihen können. Je weniger dasselbe in allgemeiner Ausdehnung über alle nationale Production sich als durchführbar erwies, desto mehr neigte sich die Verwaltungspraxis

7. zum gemässigten Protectionssysteme, welches aber, indem es nur einzelnen Erwerbszweigen Begünstigungen gewährte, selbst innerhalb der Productionsthätigkeit von dem Grundsatze der Gleichberechtigung der Interessen abwich, ohne desshalb der Consumtion vollkommen gerecht zu werden, welche doch immer der monopolistischen Ausbeutung durch die protegirten Gewerbe preisgegeben war.

Alle diese verschiedenen Beschränkungen werden durch das System der Erwerbsfreiheit beseitigt; freie Concurrenz, Selbsthilfe, Gewerbefreiheit, Freihandel sind lauter einzelne Bezeichnungen dieses Systems in der besondern Anwendung auf die hauptsächlichsten Richtungen desselben. Aber auch dieses System erleidet nach den oben (§ 31) entwickelten Grundsätzen des Staatsinteresses an der Volkswirthschaft gar mannigfache Modificationen; politische Rücksichten können und müssen unter Umständen über die volkswirthschaftlichen überwiegen und der dadurch für einzelne Zweige des Erwerbs oder der Consumtion entstehende Nachtheil ist eben dann als Opfer für das Wohl der Staatsgesammtheit zu betrachten. Nur darf natürlich ein solcher Widerspruch der staatlichen mit den wirthschaftlichen Interessen nicht leichthin angenommen werden, sondern muss bestimmt nachweisbar sein und ein überwiegender Vortheil für das staatliche Interesse aus der Erwerbsbeschränkung mit Sicherheit erwartet werden können.

II. Die formale Ordnung der Erwerbsverhältnisse beruht in der Zusammenfassung, Heranziehung und Benützung der bei den Erwerbtreibenden eines jeden Zweiges vorhandenen Kraft und Leistungsfähigkeit zur selbständigen Ordnung ihrer Erwerbsangelegenheiten und Wahrung ihrer eigenen Interessen.

1. Die Verwaltung muss sich vor Allem den freiwillig sich bildenden Vereinen, Innungen, Congressen u. s. w. gegenüber, soferne sie nur auf dem Principe der freien Mitgliedschaft beruhen, nicht nur nicht feindselig verhalten, sondern dieselben als eine

erhebliche Unterstützung in Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben mit Freuden begrüssen und nach Kräften befördern.

2. Sie kann aber auch, wo sie eine Förderung ihrer Interessen erwartet, solche Verbindungen selbst hervorrufen und einen Einfluss auf dieselben, soweit ein solcher zur Erreichung ihrer Zwecke nothwendig erscheint, ausüben.

ad 1. Am stärksten hat sich das Associationsbedürfniss bisher in Vereinen ausgesprochen, welche zur Wahrung und Beförderung der Interessen jedes Erwerbszweiges entstanden sind. Diesen die Weiterentwicklung auf dem Prinzipe der freien Mitgliedschaft, und eine wahre Interessenvertretung gegenüber der Staatsverwaltung möglich zu machen, liegt im wohlverstandenen Interesse dieser selbst. Denn nicht in der Heranbildung willfähriger, unselbständiger Organe, sondern in freiwilliger Mitwirkung der Betheiligten bei Durchführung der staatlichen Aufgaben hat die Verwaltung Aussicht für die wirthschaftlichen Angelegenheiten des Volkes besser, als durch blos bureaukratische Einrichtungen möglich ist, sorgen zu können. Wo das Vereinsleben daher sich reich entfaltet, da wird die Verwaltung durch dasselbe die beste und ausreichendste Förderung ihrer Bestrebungen finden, anderseits werden aber auch die Interessen der einzelnen Erwerbszweige am kräftigsten vertreten werden. Hinsichtlich der landwirthschaftlichen Vereine ist die Verwaltung daher besonders veranlasst, die früher allgemein bestandene Neigung zur Geltendmachung eines Regierungseinflusses aufzugeben; bezüglich der Gewerbs- und Handelsverbände handelt es sich um Verhinderung jeder Unfreiheit der Mitgliedschaft, als dem charakteristischen Merkmale der alten Zunftverfassung.

Dagegen kann und soll die Staatsverwaltung solche Vereinigungen in der ausgedehntesten Weise zur Beförderung ihrer Aufgaben heranziehen; zur Herstellung einer alle Zweige des Erwerbslebens umfassenden, vollständigen Statistik, als Grundlage aller Erkenntniss der einzelnen Aufgaben und der Beobachtung über die Erfolge der Gesetzgebung; ferner zur Einholung von Gutachten, Berichten und Vorschlägen etc. etc., überhaupt zur Ermittlung und Constatirung thatsächlicher Verhältnisse des Erwerbslebens (z. B. Uesancen) und unzweifelhafter Aussprache der Wünsche und Be-

schwerden der erwerbtreibenden Bevölkerung. Siehe über Vereine im Allg. IV. Abtheilung.

ad 2. Anstatt der Vereine, wo solche sich noch nicht in befriedigender Weise entwickelt haben, oder neben denselben kann die Staatsverwaltung Vereinigungen der Erwerbsinteressen selbst hervorrufen, sei es für einzelne bestimmte Zwecke, wie z. B. durch Einsetzung einer aus Sachverständigen und Betheiligten gebildeten Untersuchungscommission (enquête), oder durch Organisirung besonderer Vertretungen, Räthe (conseils, boards), Kammern, Congresse u. dgl., wobei dann wenigstens der Grundsatz befolgt werden muss, dass denselben möglichste Selbständigkeit und Unabhängigkeit vom Behördenorganismus eingeräumt werden und nur in Bezug auf das Mass der Aufgaben (z. B. Fragestücke der Enquête, Competenz der Kammern etc.), nicht aber hinsichtlich der Art und Weise ihrer Ausführung, bindende Vorschriften gegeben werden dürfen. „In der That sind sie an sich viel besser, als ein unthätiger und schlecht organisirter, aber anderseits nicht so gut, als ein tüchtiger Verein. Wo Vereins- und Versammlungsrecht daher in rechter Blüthe stehen, 'da werden sie fast überflüssig; wo sich die Regierung auf die Vereine nicht verlassen kann, sind sie nothwendig.“ (Stein).

§ 36. Die Arbeit.*

Die Anwendung der allgemeinen Grundsätze, welche für die Politik der Erwerbsverhältnisse gelten müssen, (§ 35) auf die einzelnen Arten des Erwerbs ist vielfach beeinflusst von dem nationalökonomischen Grundcharakter derselben, welcher für Arbeit, Kapital und Unternehmung besonders zu beachten ist.

Für den Erwerb aus Arbeit wird vielfach ein besonderer Staatsschutz in Anspruch genommen, weil die Arbeit einer zuneh-

---

* Die specifische Literatur über die Arbeiterfrage besteht in Broschüren und Vereins-(Genossenschafts-)Berichten. Sie scheidet sich in Deutschland entsprechend den drei grossen Arbeiterparteien in eine Lassalleanische Richtung mit dem Prinzip der Staatshilfe, eine Schulze(Delitsch)'sche mit dem Prinzipe der genossenschaftlichen Selbsthilfe, und in eine demokratische, welche ohne bestimmtes national-ökonomisches Programm zunächst von der Negation des bestehendeu Staatswesens ausgeht.

menden Vergewaltigung durch das Kapital entgegen gehe und damit das Loos der zahlreichsten und bedürftigsten Volksklasse sich fortwährend verschlechtere; es erheische der Arbeiterstand daher um so dringender die Staatshilfe, als ohne diese der Verfall der ganzen wirthschaftlichen und socialen Existenz des Staates erfolgen müsse. (Arbeiterfrage). Wären diese Befürchtungen gegründet, so würde allerdings eine Aufgabe des Staates darin gesehen werden müssen, Sorge für die ökonomischen Wirkungen der Arbeit im gleichmässigen Interesse der Arbeiter wie der übrigen Staatsgesellschaft zu entfalten.

Der nationalökonomische Charakter des Erwerbes aus Arbeit zeigt nun allerdings die besondere Eigenthümlichkeit, dass das Gesetz von Angebot und Nachfrage, welches den Preis jeder wirthschaftlichen Leistung im Allgemeinen bestimmt, hier anders wirkt als bei andern Productionsfactoren. Die Preisausgleichung welche sich nämlich bei vermehrter Nachfrage durch Vermehrung des Angebots ergibt, kann hier erst in langen Perioden erfolgen durch Heranwachsen einer neuen Arbeitergeneration, und nur, soweit das Kapital (zunächst in Form von Maschinen) sofort in wirksame Concurrenz mit der Arbeit zu treten, und dieselbe zu ersetzen vermag, wird die durch Steigerung der Nachfrage zu erwartende Lohnerhöhung nicht eintreten. Da aber nun mit der beständigen Vermehrung des Nationalreichthums auch die Summe der nach Arbeitsverwendung verlangenden Kapitalien wächst und die Vermehrung der Arbeiterbevölkerung nicht in demselben Maasse sich vollzieht, so ist, unter der Voraussetzung voller Freiheit der Arbeitsverwendung eine constante Steigerung des Arbeitslohnes zu erwarten, welcher für höhere als rein mechanische (von der Maschine zu ersetzende) Arbeit gegeben werden muss. Nur für die gemeine Arbeit wird also der Durchschnittslohn sich für die Dauer auf der Höhe der zur Erhaltung der Existenz und Fortpflanzung erforderlichen Lebensnothdurft behaupten; für die Arbeit überhaupt bestimmen die sämmtlichen Produktionskosten (herkömmliche Lebensbedürfnisse, nicht Lebensnothdurft) das Minimum des Lohnes.

Daraus ergibt sich schon die Unrichtigkeit der socialistischen Forderungen, welche vom Staate eine besondere Hilfe für die Arbeiter aus dem Grunde verlangen, weil bei der bestehenden Ver-

mögensungleichheit und der Inferiorität der Arbeit gegenüber dem Kapitale in Folge des „ehernen ökonomischen Gesetzes vom Arbeitslohne“ (Lassalle) die natürliche Gerechtigkeit nur auf dem Wege der Staatshilfe hergestellt werden könne.

Abgesehen von den ganz unzulässigen Forderungen des Communismus, Socialismus und Mutualismus ist daher auch jede Forderung nach Geldhilfe für die Arbeiter als ungerechtfertigt zurückzuweisen: sowohl die Einrichtung der Staatswerkstätten, in welchen dem Arbeiter, der nicht eine entsprechende Arbeit auf dem privaten Arbeitsmarkte findet, auf öffentliche Kosten eine solche Erwerbsgelegenheit geboten werden soll, als auch die Errichtung einer Staatsbank für Productivassociationen, wodurch den Arbeitern das Gründungskapital zu selbständigen genossenschaftlichen Unternehmungen dargeboten, und zugleich (durch Diskontirung der Wechsel, welche eine solche Association ausstellt) das ganze Betriebskapital beständig garantirt werden sollte. Solche Massregeln widersprechen den obersten Grundsätzen der Erwerbspolitik, wornach die Mittel der Gesammtheit nicht zur Verbesserung der ökonomischen Lage einer einzelnen Gesellschaftklasse verwendet werden dürfen.

Ebensowenig kann aber auch ein Eingreifen der Staatsgewalt in die freie Lohnübereinkunft zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gerechtfertigt werden. Weder obrigkeitliche Lohntaxen noch obligatorische Einführung des Systems der Gewinnbetheiligung (Commissionssystem oder industrielle Partnerschaft), welche nur eine besondere Form des Arbeitslohnes ist, lassen sich vom Standpunkte der Erwerbfreiheit und der Selbsthilfe vertheidigen. Lohntaxen enthalten eine Verkümmerung des Arbeitslohns, indem sie den Arbeiter verhindern von der Freiheit und Gunst der Concurrenz vollen Gebrauch zu machen, um die Unternehmer vor unbilligen Forderungen zu schützen und den auswärtigen Absatz der Producte durch Verminderung der Productionskosten zu heben; sie halten damit die Arbeitsleistung auf einer Stufe der Mittelmässigkeit und sind daher ungerecht gegen bessere wirthschaftliche Arbeitsleistungen, und damit ein Hinderniss der geistigen Erhebung des Arbeiterstandes. Das System der Gewinnbetheiligung ist nicht bloss selten am Platze (am besten noch bei

sehr schwierigen grosser Sorgfalt bedürfenden Arbeiten), sondern auch meistens gerade für den Arbeiter ungeeignet, zu dessen Gunsten die Einrichtung bestehen soll, indem sie ihn durch die Anwartschaft auf Gewinnantheil an ein Unternehmen kettet und damit der vollen Freizügigkeit verlustig macht; anderseits ist für die Unternehmer kein ökonomisch bedeutender Vortheil zu sehen, weil sie an Selbständigkeit der Geschäftsleitung in Folge der Controle der gewinnbetheiligten Arbeiter jedenfalls ebensoviel verlieren als sie durch vermehrte Sorgfalt derselben gewinnen. Keinenfalls eignet sich daher das System zur Grundlage einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der Verhältnisse zwischen Unternehmer und Arbeiter, weil es von einer nur annähernden Lösung der Arbeiterfrage mindestens eben so weit entfernt ist, als von einer Wahrung der Grundsätze wirthschaftlicher Freiheit und Selbständigkeit.

Die Verwaltung muss sich darauf beschränken, mit den ihr zu Gebote stehenden berechtigten Mitteln dem Arbeiter gleichfalls die Erreichung des doppelten Zieles aller wirthschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen, welches in Selbständigkeit und Freiheit des Wirthschaftslebens besteht. Zumeist sind auch die Arbeiter auf die Selbsthilfe angewiesen; durch Ausbildung des Sparkassen-, Versicherungs-, überhaupt des Genossenschaftswesens, müssen sie nach jener Selbständigkeit ringen, welche nur dann einen Werth und eine wirkliche Unabhängigkeit begründet, wenn sie aus eigner Kraft erworben ist; der Staat befördert diese Bestrebungen durch Feststellung rechtlicher Formen für die genossenschaftliche Selbsthilfe, in welcher sie nach allen Seiten ungehindert und ungestört sich entwickeln kann und darf.

Die Mittel, welche der Staat, abgesehen hievon, zur Hebung des Loses der arbeitenden Klassen anwenden muss, lassen sich ungefähr folgendermassen bestimmen.

1. Es ist Pflicht des Staates, alle Hindernisse zu beseitigen, welche einer Entwicklung der persönlichen Freiheit und ungehinderten Verwendung der vollen Arbeitskraft im Wege stehen. Freizügigkeit und Erwerbsfreiheit sind auch für die Arbeiter die Voraussetzung jeder Verbesserung ihres Loses.

2. Auch den Arbeitern muss die Möglichkeit offen stehen, durch die Kraft der Association die individuelle Leistungsfähigkeit

zu steigern; auf diesem Prinzipe muss das Vereins- und Genossenschaftsrecht aufgebaut sein. Insbesondere ist ihnen die Coalitionsfreiheit zu gewähren, um durch gemeinsame Verabredung die bestmögliche Regulirung der Lohnverhältnisse herbeizuführen; und zwar darf der Staat weder einzelne Verabredungen und gemeinsames Handeln zu diesem Zwecke (Arbeitseinstellung) verbieten, noch auch ständigen Arbeiterverbindungen entgegentreten, welche den Zweck verfolgen, solchen Arbeitseinstellungen durch vorsorgliches Ansammeln von periodisch eingezahlten Beiträgen der Mitglieder eine grössere Aussicht auf Erfolg zu sichern (sog. Gewerkvereine, trade unions).

Dagegen ist es allerdings Aufgabe des Staates, nicht bloss die ausserhalb solcher Verbindungen stehenden Arbeiter vor physischer oder moralischer Vergewaltigung (Drohung, Einschüchterung, betrügerische Manöver) seitens der Gewerkvereine zu schützen und ihnen die Freiheit des Willens und Handelns zu sichern, sondern auch zu verhüten, dass nicht aus solchen organisirten Verbindungen der zahlreichen besitzlosen Klasse der Gesammtheit eine sociale Gefahr von unberechenbarer Tragweite erwachse. Den ersten Zweck erreicht der Staat durch eine in der Bestimmung des Thatbestands der unerlaubten Coalition klare Strafgesetzgebung und wirksame Einrichtung der Strafverfolgung; * das zweite wird verhindert durch ein auf der allgemeinen Unerlaubtheit geheimer Gesellschaften begründetes Verbot, einer Arbeiterverbindung anzugehören, deren Statuten und sonstige Organisation nicht der Verwaltungsbehörde zur Kenntniss vorgelegt sind, sowie durch eine, den Grundsätzen über politische Vereine analoge, Beschränkung der erlaubten Mitgliedschaft auf inländische oder im Inlande ausdrücklich anerkannte Arbeitergenossenschaften.

Im Uebrigen lässt sich, wenn gleich von Arbeitseinstellungen in der Regel weder für die Arbeiter noch für die Volkswirthschaft überhaupt ein erheblicher Vortheil geschafft werden kann, kein Rechtsgrund ermitteln, um den Arbeitern die (wenn auch massenhafte)

---

* Das Moment des Vertragsbruchs bei Arbeitseinstellung ist nicht Gegenstand der strafrechtlichen, sondern der civilrechtlichen Qualification, kann also an sich auch keine unerlaubte Arbeitseinstellung begründen.

Kündigung eines Vertragsverhältnisses zu verbieten, während sie doch jedem Einzelnen unbedingt gestattet ist. Im Gegentheile würde der Staat sich einer grossen Ungerechtigkeit gegen die Arbeiter schuldig machen, wenn er ihnen Lohnverabredungen verbieten wollte, während er ein gleiches Verbot gegenüber den Unternehmern durchaus nicht aufrecht zu erhalten vermag; ja er würde dadurch den Arbeitern eine Waffe zur Vertheidigung ihrer Existenz aus den Händen winden, auf welche sie um so mehr Gewicht legen, als ihre Stellung im wirthschaftlichen Wettkampfe ohnehin eine viel ungünstigere ist, als die der Unternehmer.

Eine sehr zweckmässige Einrichtung um die Nachtheile der Arbeitseinstellung von dem Wirthschaftsleben überhaupt abzuwenden, muss in den Schiedsgerichten gesehen werden, welche zur Prüfung der beiderseitigen Anforderungen zwischen Lohnherrn und Arbeitern eingesetzt werden können. Ihrer Einführung auf gesetzlichem Wege, am besten in organischer Verbindung mit der Gemeindeverwaltung oder den Handels- und Gewerbekammern steht nichts im Wege, obschon ein Zwang zu ihrer Benützung sich nicht wird rechtfertigen lassen. Sie werden Arbeitseinstellungen nicht ganz beseitigen, aber doch seltner und weniger andauernd zu machen vermögen.

3. Besondere Sorgfalt muss die Verwaltung der Förderung und Ausdehnung des Unterrichts der arbeitenden Klassen zuwenden (Verbot der Kinderarbeit während der gesetzlichen Schulzeit), weil gerade von der geistigen Erhebung der Arbeiter auch ihre ökonomische Verbesserung zunächst bedingt ist.

4. Auch für Leben und Gesundheit der Arbeiter hat die Verwaltung einzutreten, theils durch Gesetze, welche eine Beschränkung der Arbeitszeit und Arbeitsverwendung für die Kinder enthalten, theils durch positive Vorschriften über den Betrieb schädlicher Gewerbe und die Beschaffenheit der Arbeitsräume; die Herstellung gesunder Arbeiterwohnungen wird besonders eine der Aufgaben der Gemeindeverwaltungen sein.

5. Eine sociale Erhebung des Arbeiterstandes und damit wieder ein Hebel zur Verbesserung des Loses desselben überhaupt muss endlich auch in der Gewährung von Wahlrechten gesehen werden.

§ 37. Das Kapital.

Weder zur Ansammlung von Kapitalien, noch zur Herbeiziehung solcher vom Auslande oder zur Verhinderung des Abflusses nach dem Auslande lassen sich (abgesehen von den Thätigkeiten der Finanzwirthschaft) directe Staatsmassregeln ergreifen, welche unter Wahrung der wirthschaftlichen Freiheit und Festhaltung des Rechtsbodens für die Staatsverwaltung irgend eine Aussicht auf Erfolg haben könnten. Ebensowenig kann die Verwaltung ihre Aufgabe in Ausübung eines Zwanges zu Darlehens- oder Erwerbsgeschäften sehen. Vielmehr wird die Kapitalsbildung und Verwendung, so vortheilhaft auch die Zunahme derselben für die ganze Volkswirthschaft ist, doch immer als Sache der individuellen Neigung und Möglichkeit aufgefasst und darnach von der Verwaltung gehandelt werden müssen.

Indirect kann der Staat die Kapitalsbildung befördern durch besondere Massregeln in Bezug auf Consumtion (§ 49 ff), sowie durch eine umfassende Sorge für das Erwerbsleben überhaupt, indem die Verwaltung bedacht ist auf Herstellung jener Bedingungen, unter welchen der Erwerb im Inlande möglichst vielseitig werden kann, sowie dadurch, dass sie für unbedingte Sicherheit und Freiheit des Erwerbs und Verkehrs im Inlande sowohl als mit dem Auslande thätig wird.

Die beste Beförderung ausgiebiger Kapitalverwendungen für die inländische Volkswirthschaft muss also 1. in der Sicherheit der Kapitalsanlagen, 2. in der Freiheit der Anwendung, 3. in der möglichsten Mannigfaltigkeit der Anwendung von Kapital gesehen werden.

1. Die Sicherheit der Kapitalien als Productionsfactoren (als Vermögen siehe oben § 33 f.) hängt ab von guten Schuldgesetzen. Vornehmlich wird also von der Ausbildung des Civilrechts und Processes besonders in Bezug auf das Verkehrsleben, von schneller und billiger Hilfe der Kapitalisten in einer guten Subhastationsordnung und von entsprechenden Bankerottgesetzen eine Beförderung der Kapitalsbildung erwartet werden müssen.

2. Die Freiheit in der Anwendung der Kapitalien besteht hauptsächlich in der Freiheit des Zinsennehmens. Zinstaxen wie Lohntaxen sind aus der veralteten, wissenschaftlich

längst widerlegten Anschauung hervorgegangen, als wenn die Bestimmung des Preises für Kapitals- oder Arbeitsnutzung eine rein willkürliche, nicht an bestimmte volkswirthschaftliche Gesetze gebundene sei; das System der Erwerbsbeschränkungen liess das Taxationssystem als Correctiv gegen monopolistische Ausbeutung der Consumenten sogar als nothwendig erscheinen. Die dabei verfolgten Intentionen, schon in der Zeit der wirthschaftlichen Unfreiheit nicht zu erreichen, können jedoch unter der Herrschaft des Prinzips der Erwerbs- und Verkehrsfreiheit, gar keine Aussicht auf Realisation mehr haben. Die als Maximalsätze aufgestellten Zinstaxen verfehlen nicht nur ihren Zweck, den Kapitalsbedürftigen Kapital zu billigem Zinsfusse zu sichern, sondern bringen gerade eine entgegengesetzte Wirkung hervor; die Kapitalien werden durch Zurückhaltung, Hinaussenden in das Ausland, Mangel an Ersparungsantrieb u. dgl. seltner und daher nach wirthschaftlichen Gesetzen auch theurer; da aber unter der Herrschaft der Wuchergesetze der naturgemässe Preis für Kapitalnutzungen nicht gefordert werden darf, so wird durch Erhebung einer Assecuranzprämie die Differenz zwischen dem erlaubten und dem naturgemässen Zins ausgeglichen und dabei noch eine besondere Vorausvergütung für die Gefahr der Entdeckung eines unerlaubten Darlehensgeschäftes gefordert; diese nothgedrungene Verheimlichung der Darlehensgeschäfte und ihrer Formen ist erst die Quelle des unsittlichen Wuchers, besonders wenn auch der Borger vom Gesetze bedroht ist.

Der Schutz des Schuldners gegen Ausbeutung durch wahren Wucher ist gerade in der Oeffentlichkeit und Klagbarkeit aller Darlehensgeschäfte zu sehen, welche erst mit voller Freiheit des Zinsennehmens eintreten kann. Denn auch alle Modificationen der Zinsfreiheit leiden an demselben Uebel wie die reine Zinsbeschränkung; so das Vorzugsrecht der landesüblichen (gesetzlichen) Zinsen, der ausdrücklich stipulirten Zinsen gegenüber etwaigen Prämien, Zuschlägen etc.; die Beschränkung der Klagbarkeit der Zinsen aus Darlehensgeschäften auf die gesetzlich erlaubte Höhe u. dgl.

Ein gesetzlicher Zinsfuss, welcher sich dann an den landesüblichen möglichst genau anschliessen muss, ist nur für einzelne Fälle von Rechtsgeschäften, wo nichts stipulirt worden, bei Verzugszinsen u. ähnl. nothwendig

Das beste Mittel, um den Kapitalbedürftigen entgegen zu kommen, ist eine gute Pflege des Creditwesens, wovon in § 47 ausführlich gehandelt wird.

3. Möglichst mannigfache Verwendung der Kapitalien wird durch Beförderung aller einzelnen Erwerbszweige herbeigeführt, wobei ein besonderes Augenmerk auf alle Anstalten der Creditbeförderung gerichtet werden muss, wie sie für den Immobiliarcredit in der Hypothekenordnung, für den Mobiliarcredit in Banken und Creditinstituten und für den persönlichen Credit in Creditvereinen und Volksbanken bestehen. Auch hievon weiteres in 47.

§. 38. Die Unternehmung.

Eine Unternehmung im volkswirthschaftlichen Sinne ist immer vorhanden, wo die verschiedenen Productionskräfte zu einer Production vereinigt werden. Auf der Unternehmung beruht die volkswirthschaftliche Leistung. Darum gelten bezüglich der Unternehmungen im Allgemeinen auch die Grundsätze der Verwaltung in Bezug auf den Erwerb (§ 35).

Auf einem Punkte aber beginnt eine neue Aufgabe des Staates, da nämlich, wo mehre Individuen sich zu gemeinschaftlicher Unternehmung verbinden. Denn hier wird eben wegen der Gemeinschaft des Erwerbs der Einzelne durch alle andern Theilnehmer gebunden; die Verwaltung ist daher berufen, dafür zu sorgen, dass nicht durch die Gesellschaft Unfreiheitsverhältnisse entstehen, und dass nicht der Einzelne durch die Betheiligung an solchen Unternehmungen zu Schaden komme in Fällen, in welchen er durch eigene Vorsicht ihn nicht verhüten konnte; ebenso ist es ihre Aufgabe zum Schutze des Publikums, welches mit solchen Unternehmungen in Geschäftsverbindung tritt, sowie zur Belebung des Unternehmungsgeistes im Volke rechtliche Grundlagen für diese Seite des wirthschaftlichen Lebens zu schaffen, welche eine ungehinderte Entwicklung des Unternehmungstriebes gestatten und doch zugleich die wirthschaftlichen Verhältnisse der Bevölkerung vor Missbrauch schützen; denn gerade bei solchen gesellschaftlichen Unternehmungen ist eine bedeutende Kapitalsansammlung und damit eine grosse Wirkung auf die ganze Volkswirthschaft nicht nur möglich, sondern in der Regel ausgesprochene Absicht.

Diese Ziele erreicht nun die Verwaltung nicht etwa durch beschränkende Bestimmungen über Gründung solcher Unternehmungen oder durch besondere Concessionsertheilung in jedem einzelnen Falle. Dadurch würde sie theils eine ausreichende Versorgung des wirthschaftlichen Bedürfnisses verhindern, theils sich selbst eine Verantwortlichkeit aufbürden, welche sie nicht übernehmen kann. Die Concession ist eine stillschweigende Anerkennung, dass die Verwaltung das Unternehmen für solid und für geeignet halte, während sie doch weder über die Vertrauensfrage, noch über die Bedürfnissfrage eine Cognition haben kann. Geht die Concessionsertheilung nicht von diesem Gesichtspunkte aus, so fehlt ihr jedes Object; denn die Prüfung der rechtlichen Erlaubtheit des Zweckes ist überflüssig, weil ein Verstoss gegen die Gesetze doch der richterlichen Verfolgung anheimfällt und der dadurch etwa entstehende Kapitalsverlust für einzelne Theilnehmer selbstverschuldet ist, da jeder die Gesetze kennen muss. — Auch wegen sogenannter Gemeinschädlichkeit kann die Verwaltung nicht ein Unternehmen verbieten, weil damit kein klarer Begriff und Thatbestand bezeichnet, also nur polizeiliche Willkür wieder möglich wäre und weil bei einem gemeinschädlichen Unternehmen auch keine Betheiligung des Publikums zu befürchten sein wird.

Es wird daher auch hinsichtlich der Gründung von Erwerbsgesellschaften von dem Grundsatze der unbedingten Erlaubtheit ausgegangen werden müssen. Damit verträgt sich jedoch nicht nur, sondern ist nothwendig zu verbinden eine genaue rechtliche Formulirung der Thatsachen, von deren Vorhandensein die Existenzfähigkeit einer jeden besondern Art von Erwerbsgesellschaften bedingt ist. Dabei sind zu unterscheiden:

1. Gesellschaften, deren Theilnehmer persönlich für die Gesellschaft eintreten und an dem Erwerbe sich direct betheiligen; offene Handelsgesellschaften, Erwerbsgenossenschaften und ähnl.

2. Gesellschaften, welche nur durch Kapitalsansammlung gebildet und von einer eigens bestellten Verwaltung geleitet werden; Commanditgesellschaft, Actiengesellschaft etc. etc. Für erstere hat, so weit nicht, wie bei offnen Handelsgesellschaften, die bürgerliche und Handelsgesetzgebung, sowie eine geordnete Rechtspflege ausreicht, die Specialgesetzgebung von dem Prinzipe der Solidarhaft

auszugehen. — Für Actiengesellschaften (und Commanditen auf Actien) sind ausser rechtlichen Bestimmungen über die Haftung für den Nominalwerth der Actien besondere Normativbestimmungen aufzustellen, hinsichtlich des nothwendigen Inhalts der Statuten, der Organisation etc. etc., um die Ausführung betrügerischer Absicht zu verhindern. Besonders ist für Erwerbsgenossenschaften, sowie für Actiengesellschaften die Forderung mindestens jährlicher Rechnungslegung zu stellen, und zwar muss bei ersteren, sowie bei Actiengesellschaften mit Actien auf Namen den Theilnehmern, bei Actiengesellschaften mit Actien au porteur eine öffentliche Rechnungslegung stattfinden, welche am besten in einer Generalversammlung zugleich mit der Berichterstattung über den Stand des Unternehmens gegeben wird.

III. Capitel. Die Erwerbszweige.

§ 39. Land- und Forstwirthschaft; Viehzucht *.

Die Verwaltung wird ihre richtige Stellung zu den einzelnen Erwerbszweigen und damit das Maass ihrer Aufgaben nur dann finden, wenn sie dabei ausgeht von dem nationalökonomischen und socialen Charakter derselben.

Hier unterscheiden sich nun sämmtliche Arten der Urproduction erheblich von den Verhältnissen der Gewerbs- und Handelsthätigkeit vorzugsweise durch ihre viel grössere Abhängigkeit von der Natur und die dadurch entstehende geringere Beweglichkeit; ferner durch ihre überwiegende Bedeutung für die Gesammtproduction, und endlich durch den weitgehenden Einfluss des land- und forstwirthschaftlichen Betriebes insbesondere auf die natürlichen Productionsbedingungen.

Je ausgeprägter diese Verhältnisse sind, desto grösser wird die Sorge der Verwaltung für diese Erwerbszweige sein müssen; sei es nun, dass die Urproduction in zu grosser Abhängigkeit von

* Hiezu vergleiche das vorzügliche Werk von Roscher, Nationalökonomik des Ackerbaues und der verwandten Urproductionen. II. Band seines Systems der Volkswirthschaft. 5. Aufl. 1867. Von frühern Werken F. Bülau, der Staat und der Landbau. 1834. Elsner, Politik der Landwirthschaft. 1835.

der Natur gehalten ist (unentwickelter Zustand), oder dass die Bevölkerung des Staates überwiegend ackerbautreibend ist, oder dass die Bewirthschaftung einer Grundfläche ganz besonders auf die Productionsbedingungen wirkt (Klima, Feuchtigkeit).

Daneben treten natürlich auch hier viele wirthschaftliche Momente auf, welche für alle Erwerbszweige gleichmässig oder doch ohne wesentliche Modificationen gelten und daher auch gleiche staatliche Massregeln erfordern. Jedenfalls aber hängt von der Blüthe der Urproductionszweige und der möglichst vollständigen Ausnützung der vorhandenen Naturkräfte die Entwicklung der Volkswirthschaft und die Blüthe des Staates so sehr ab, dass dieser mit allen zulässigen Mitteln auf eine Beförderung derselben hinarbeiten muss.

I. Für die **Landwirthschaft** und die verwandten Zweige der Urproduction ist nun die Thätigkeit der Verwaltung in zweifacher Richtung geboten; zuerst handelt es sich um Aufhebung aller gesetzlichen Beschränkungen, welche der freien Geltendmachung der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit entgegenstehen; Beseitigung der persönlichen Abhängigkeitsverhältnisse, Herstellung vollkommener Verfügungsfreiheit, Aufhebung aller Reallasten und culturfeindlichen Grundgerechtigkeiten; — negative Richtung der Verwaltungsthätigkeit;

dann sind Massregeln und Einrichtungen geboten, wodurch die Urproductionszweige zu höherer Entwicklung und Ertragsfähigkeit gebracht und zugleich die Interessen der gesammten Volkswirthschaft am besten gefördert werden können; Schutz der Production, Anregung und Leitung, nöthigenfalls Selbstbewirthschaftung durch die Staatsverwaltung; — positive Richtung der Verwaltungsthätigkeit.

Im modernen Rechtsstaate ist die erste Aufgabe der Staatsverwaltung schon annähernd gelöst. Die angebornen und unkündbaren Knechtschaftsverhältnisse sind beseitigt. Auch von Grund und Boden sind die drückendsten Fesseln gelöst und bleibt nur nothwendig durch strenge Gesetze Gewähr zu geben, dass sie nicht unvermerkt wieder entstehen. Noch nicht ganz verwirklicht dagegen ist die Freiheit des Betriebes. Flurzwang, Offenheit der Felder, Hut- und Triftgerechtigkeiten einerseits; Dorf-

system und Gemengelage der Felder anderseits sind noch vielfach Hindernisse einer freien intensiven Bewirthschaftung und schwächen die Leistungsfähigkeit der Landwirthschaft und ihrer verwandten Zweige.

Die erstgenannten drei Haupthindernisse zwar können und müssen durch Gesetz einfach beseitigt oder wie sonstige Reallasten abgelöst werden; Dorfsystem und Gemengelage dagegen bieten dem Eingreifen der Verwaltung erheblich grössere Schwierigkeiten dar. Das erstere kann gar nicht als unbedingt nachtheilig bezeichnet werden; ein überwiegender Nutzen aus dem Hofsysteme lässt sich im Allgemeinen nicht behaupten; daher wird sich auch eine staatliche Einmischung hier nicht rechtfertigen lassen. Bei der Arrondirung dagegen ist dieser Nutzen unzweifelhaft; die Thätigkeit der Verwaltung wird hier aber eine positive, daher erst weiter unten näher davon zu handeln ist.

In der zweiten positiven Richtung der Verwaltungsthätigkeit liegt zuerst der Productionsschutz, der eben in der grössern Abhängigkeit dieser Erwerbszweige von der Natur und in ihrer relativ höhern Bedeutung für die Nationalversorgung seine Rechtfertigung erhält, soferne er nicht weiter ausgedehnt wird, als zur Herstellung einer wahren Concurrenzfähigkeit nothwendig ist. Die Gesammtheit setzt hier durch die Staatsverwaltung ihre Kraft ein, um diesen Zweigen der Urproduction die Emancipation von den Einflüssen der äussern Natur zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit eben so freier Bewegung anzubahnen, wie sie Gewerbe und Handel aus eigener Kraft erringen konnten.

Der Productionsschutz kann sich vornehmlich gegen zwei Feinde wenden müssen: gegen ein übermächtiges Ausland und gegen feindliche Kräfte im Innern.

Die Nothwendigkeit eines solchen Schutzes zunächst gegen die Concurrenz des Auslandes ist aber nicht allgemein zuzugeben. So lange dieselbe nur die inländische Getreideausfuhr verringert oder aufhebt, ist darin gar kein bedenkliches Symptom zu sehen; denn nur niedrig cultivirte und dünn bevölkerte Länder sind zu dauernder Kornausfuhr befähigt. Wird aber der inländische Landbau geradezu gefährdet, dann sind Kornzölle zulässig, welche in Theurungsgesetzen ihren naturgemässen Regulator finden müssen.

Ein solcher Fall ist aber sicherlich nur als Ausnahmszustand denkbar; die Gleichmässigkeit der meisten Productenpreise in den Ländern gleicher Culturstufe, die mit zunehmender Entfernung steigenden Transportkosten und die Unsicherheit eines regelmässigen Bezugs der Hauptmenge der nothwendigen Nahrungsmittel aus sehr entlegenen culturarmen Ländern wirken einer solchen Gefährdung der inländischen Landwirthschaft entgegen. Die Regel wird daher auch hier die Freiheit des Getreidehandels bilden müssen. Aehnliches gilt bezüglich der Forst- und Viehzuchtsproducte; eine Gefahr für die Wirthschaft des Volkes im Ganzen und die nachhaltige Nationalversorgung durch starke ausländische Concurrenz ist daher vorzugsweise nur für solche Staaten vorhanden, bei welchen der eine oder andere Zweig der Urproduction in überwiegendem Grade den Haupterwerb der Bevölkerung bildet, also wieder nur bei unentwickeltem wirthschaftlichen Leben, wo allerdings der Staat ganz andere, hier nicht weiter zu untersuchende Grundsätze der wirthschaftlichen Politik zu verfolgen gezwungen sein kann.

Der Schutz der Landwirthschaft gegen feindliche Kräfte im Innern muss zunächst durch eine umfassende Feldpolizeigesetzgebung gewährt werden, welche sich als nothwendige Ergänzung des Eigenthumsschutzes den Schutz der Feldfrüchte zu ihrer hauptsächlichsten Aufgabe setzt. Anordnung eines ständigen Flur- und Waldschutzes, Verpflichtung der Weideberechtigten zur Haltung ständiger Hirten, Verbot der Weide auf Aeckern, Wiesen und Waldgründen während der Hegezeit, der Besamungs- und ersten Bestockungsperiode, sowie Bestimmungen zur Verhütung von Schaden durch Hausgeflügel, Raupen und schädliche Insekten bilden den hauptsächlichen Inhalt solcher Feldpolizeiordnungen, welche unter Aufstellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze und Anordnungen für das Verfahren der Geltendmachung aller auf localen Verhältnissen beruhenden Bedürfnisse den freiesten Spielraum offen lassen soll; Provinzial- und Gemeindeordnungen müssen dem gemeinsamen Feldpolizeigesetze ergänzend zur Seite treten.

Hinsichtlich der durch die Elemente, besonders Feuer, Wasser, Hagel etc., drohenden Gefahren fällt der Productionsschutz mit dem Eigenthumsschutze zusammen.

Auch der landwirthschaftliche Credit kann einen be-

sondern Schutz der Staatsverwaltung mit Recht in Anspruch nehmen, da er bei der viel geringeren Beweglichkeit der landwirthschaftlichen Production und bei dem überwiegenden Bedarf an fixen Kapitalien aus eigener Kraft die Concurrenz mit den übrigen Erwerbszweigen nicht zu bestehen vermag.

Eine gute Grundbuchs- und Hypothekengesetzgebung und daran sich schliessend eine möglichst rasche Subhastationsordnung können zwar den dringendsten Bedürfnissen in dieser Richtung genügen; nichtsdestoweniger werden jedoch besondere Anstalten zur Förderung des landwirthschaftlichen Credits, vorzugsweise landschaftliche — provinzielle — Creditvereine durch die Verwaltung hergestellt oder doch hervorgerufen werden müssen, so lange wenigstens die Formen des Immobiliarcredits und die allseitige Benützung der Creditfähigheit der Landwirthschaft nicht auf gleicher Stufe mit der Entwicklung des Geschäfts- und Industriecredits stehen (vgl. § 47).

Auch sonst bedürfen wohl die für den landwirthschaftlichen Betrieb abzuschliessenden Rechtsgeschäfte einer besondern, von den allgemeinen Privatrechtsnormen abweichenden gesetzlichen Regelung zum Schutze der hier besonders auftretenden Interessen; so z. B. bei Gewährleistungen im Viehhandel, bei der Regelung der Wasserbenützung, wo, wegen der Leichtigkeit der Industrie, die Wasserkraft durch Dampf zu ersetzen, im Zweifel die Entscheidung der Frage über Ausnützung der Wasserkräfte zu Gunsten der Landwirthschaft getroffen werden soll.

Auch der Anregung durch die Staatsverwaltung bedarf die Landwirthschaft noch vielfach, während Industrie und Handel durch das lebhaft drängende Verkehrsbedürfniss allein genügenden Sporn zur Weiterentwicklung erhalten. Einerseits sind nämlich landwirthschaftliche Verbesserungen an sich schwieriger einzuführen und bedürfen eines längeren Zeitraums, bis wirthschaftliche Erfolge sich ergeben; anderseits zeigt die landbautreibende Bevölkerung ihrer Hauptmasse nach (der sog. Bauernstand) ein viel grösseres sociales Beharren und ist desshalb Neuerungen im Betriebe weniger zugänglich. Die Mittel, welche die Verwaltung zu zweckmässiger Anregung besitzt, bestehen:

1. in Gewährung eines den verschiedenen Klassen der land-

bauenden Bevölkerung entsprechenden Unterrichts (besonders auch in Einführung des Instituts der Wanderlehrer); vgl. dazu § 27;

2. in Einrichtung von Musterwirthschaften, welche entweder als Unterrichtsmittel dienen oder rein praktische Beispiele einer vorzüglichen Gutswirthschaft sein sollen. Die ersteren, theoretischen Musterwirthschaften müssen mit landwirthschaftlichen Lehranstalten in Verbindung gebracht werden, welche derselben als Lehrmittel bedürfen; auch sollen solche Wirthschaften für den ganzen Umfang der landwirthschaftlichen Theorie Muster und Beispiele bieten, daher auch mit einer Versuchsstation versehen sein. Dabei bleibt der Gesichtspunkt der Rentabilität einer solchen Wirthschaft gänzlich ausser Frage; das Bedürfniss des Unterrichts ist die einzige Richtschnur für den zu machenden Aufwand. Bei den praktischen Musterwirthschaften dagegen soll die Verwaltung ein Muster richtiger wirthschaftlicher Verwaltung darstellen und in dem Gewinnen eines möglichst hohen Reinertrages muss die Musterhaftigkeit einer solchen Wirthschaft jedem Landwirthe einleuchten.

3. Auch strebsame Landwirthe können von der Verwaltung als Musterwirthe aufgestellt und ihnen Betriebskapitalien darlehensweise gegeben werden. Nie aber darf ein solcher Musterwirth Geldunterstützung, also auch keine unverzinslichen Darlehen, erhalten, weil damit sofort die ökonomische Musterhaftigkeit seiner Wirthschaft in Frage gestellt würde.

4. Auch landwirthschaftliche Ausstellungen mit oder ohne Prämienvertheilung können in ausgezeichneter Weise anregend wirken.

5. Sonstige Prämienvertheilungen zur Einführung von Meliorationen u. dgl. sind nur in kleinem Masse wirklich geeignete Mittel der Anregung. Für grossartige Verbesserungen, mit deren Versuch immer auch ein grosses Risiko verbunden ist, sind die Mittel, welche im richtigen Verhältnisse zu anderem nothwendigen Verwaltungsaufwande zu Gebote stehen, in der Regel viel zu unbedeutend, als dass eine Wirkung von solchen Prämien erwartet werden könnte; dagegen mag immerhin bei Cultur öder Gründe oder Einführung höherer Culturarten zeitweilige Steuerbefreiung als taugliches Mittel angesehen werden.

Leitend nennen wir die Landwirthschaftspolitik theils dann,

wenn die Verwaltung durch positive Massnahmen (z. B. Besteuerung, Zollgesetzgebung u. dgl.) einzelnen Zweigen der Landwirthschaft eine bestimmte Richtung zu verleihen, und auf die Production oder Consumtion mit Absicht bestimmend einzuwirken sucht; theils wenn sie die Regelung der Benützung einzelner Productionsfactoren in eigene Hand nimmt und Veränderungen oder Verbesserungen des Betriebes dadurch erst recht ermöglicht. In erster Beziehung besteht für Anregung und Leitung das gleiche Prinzip; der Staat versucht ohne zwingende oder bevormundende Einwirkung auf den Einzelnen der nationalen Production diejenige Richtung zu geben, welche sich ihm für die Gesammtheit und mit besonderem Hinblick auf die Zukunft als die für nachhaltige Nationalversorgung vortheilhafteste darstellt. Nur darf natürlich auch hier die Rücksicht auf das Prinzip der wirthschaftlichen Freiheit, sowie auf die berechtigten Interessen der lebenden Generation nicht schon um eines möglichen künftigen Vortheils willen ausser Acht gelassen werden. Dagegen ist die Berechtigung positiv leitender Thätigkeit der Verwaltung bei solchen landwirthschaftlichen Angelegenheiten unbestritten, wo es sich handelt um unzweifelhafte, im Interesse der Volkswirthschaft und des Staates gleichmässig wünschenswerthe Verbesserungen, welche durch eine wenn auch vereinte Thätigkeit der dabei betheiligten Privaten entweder gar nicht oder nur mit grossen Schwierigkeiten durchzuführen sind. Hieher gehören vornehmlich die beiden Fälle einer Regelung der Wasserbenützung oder Entwässerung und der Arrondirung der Gutscomplexe.

Die Leitung der Wasserbenützung* kann sich beziehen 1) auf Entwässerungen, 2) Bewässerungen, 3) Deichwesen, 4) Uferschutz. Es handelt sich dabei vornehmlich um Durchführung grösserer Unternehmungen zum Behufe der Bodencultur, welche sich über eine grössere Grundfläche erstrecken und ohne Ausdehnung auf fremde Grundstücke oder zwangsweise Enteignung unbeweglichen Eigenthums nicht ausführbar sind. Indem solche Unternehmungen als Gegenstand des öffentlichen Interesses erklärt werden, ist zugleich der Verwaltung das Recht einzuräumen, auf Verlangen einer bestimmten Majorität der Betheiligten (nach Köpfen und

* Vgl. hiezu die angeführten Schriften von Schenk und Stein (§ 34).

nach Grundbesitz) eine gesetzliche Genossenschaft zu diesen Zwecken zu bilden, einen Zwang zur Theilnahme, eventuell zur Ueberlassung der für die Ausführung nöthigen Grundstücke oder des nicht selbst benützten Wassers an die Genossenschaft durchzuführen und so den Widerstand Einzelner zu brechen, welcher die Einführung solcher unzweifelhafter Verbesserungen sonst für immer zu hindern vermöchte.

Ganz ähnliche Grundsätze gelten für die Arrondirung, nur werden hier seltener Genossenschaftsbildungen möglich sein, sondern die Verhandlungen in der Regel durch die Verwaltungsorgane (vorzugsweise der Selbstverwaltung) unmittelbar und selbständig mit den einzelnen Grundbesitzern gepflogen werden müssen. Immerhin wird aber auch hier die Nothwendigkeit des Zwanges der Minorität zuerst nachzuweisen sein, der Besitzübergang durch Befreiung von den regelmässigen Abgaben und den Taxen des Grund- und Hypothekenbuchs erleichtert und die Entschädigung für die Expropriirten möglichst deren Bedürfnissen angepasst werden müssen, was am besten wohl durch Entschädigung in Grundstücken und Geld geschieht.

Gemeindegrundvertheilungen, welche ökonomisch ähnliche Wirkungen äussern können, wie die Arrondirungen, fallen überwiegend in den Bereich der Verwaltung des socialen Lebens; vgl. § 64.

Die Nothwendigkeit der Selbstbewirthschaftung durch die Staatsverwaltung endlich kann nur in einzelnen ausnahmsweisen Fällen vorliegen, wo besondere, nicht rein wirthschaftliche Interessen es verlangen. Dahin gehören die Bewirthschaftung ausgedehnter Domänen oder der Betrieb monopolisirter Culturen (z. B. Tabak), wo das fiskalische Bedürfniss zur Aufrechthaltung solcher Einnahmsquellen drängt; ferner der Betrieb grosser Staatsforste zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Holzwuchses im Interesse künftiger Generationen oder zur Erhaltung nothwendiger klimatischer oder sonst physikalischer Eigenschaften des Landes; endlich die Haltung von Staatsgestüten, wo das militärische Bedürfniss auf keinem andern Weg sicher befriedigt werden kann. Im Uebrigen muss als Regel aufrecht erhalten bleiben, dass der Staat wie überhaupt zu privatwirthschaftlicher Thätigkeit so auch zu eigener

Landwirthschaft weder Beruf noch gleiche Befähigung wie der Privatmann besitzt.*

II. **Die Forstwirthschaft** erheischt besondere, erhöhte Rücksichten von der Staatsverwaltung, theils wegen der physikalischen Eigenschaften der Wälder, wodurch sie auf Klima, Feuchtigkeitsvertheilung, Formation der Erdoberfläche und Fruchtbarkeit des Landes unstreitig sehr bedeutenden Einfluss haben; theils auch wegen ihres nationalökonomischen Charakters, indem sie in noch höherm Grade wie die Landwirthschaft von der äussern Natur abhängig ist, sehr langandauernder Wirthschaftsperioden bedarf und ein gleichfalls allgemein und fortwährend dringend begehrtes Product liefert, für dessen nachhaltige Erzielung Sorge getragen werden muss. Zudem gibt es wohl in jedem Lande wenigstens in mässiger Ausdehnung sog. unbedingten Waldboden, der keinen andern landwirthschaftlichen Gebrauch zulässt, und dessen Benützung durch die Forstwirthschaft daher zur möglichsten Ausnützung aller vorhandnen Productivkräfte sowohl, als zur Verhütung der aus gänzlich uncultivirtem Areale hervorgehenden Gefahren für das Culturland nicht blos dringend gewünscht, sondern nöthigenfalls durch die Verwaltung veranlasst werden muss.

Diese verschiednen Rücksichten veranlassen nun mehrfache Massregeln der Forstpolitik, welche unter Wahrung des freien forstwirthschaftlichen Betriebes die berechtigten Interessen der Gesammtheit gegen Missgriffe Einzelner schützen und die Nachhaltigkeit der Holzproduction sichern sollen. Dabei kann es sich hier selbstverständlich nur um das Mass der Staatsaufsicht über die Privatwaldungen handeln, während die Frage von der nothwendigen Ausdehnung und Bewirthschaftung der Staatswaldungen Gegenstand finanzwissenschaftlicher Erörterung sein muss.

Unter den nicht staatlichen Waldungen haben nun die Körperschafts-, Stiftungswaldungen u. dgl. wieder eine besondere Stellung gegenüber der Verwaltung, indem der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit des Betriebes hier viel ausschlaggebender sein muss, als hinsichtlich der im Privateigenthum befindlichen; daher auch für

* Zur Ergänzung vergleiche meine Studien über Landwirthschaftspolitik. Deutsche Vierteljahrschrift (Cotta) 1867. IV. Heft.

diese eine viel strengere Gesetzgebung und Aufsicht durchzuführen ist.

Die ökonomischen und technischen Grundsätze, welche die Staatsverwaltung hiefür beobachtet, müssen die gleichen wie für die Staatswaldungen selbst sein; daher auch die Cultur- und Betriebsplane zur behördlichen Prüfung vorzulegen sind, bei Rodungen besondere Genehmigung der Forstbehörde nachgesucht, öftere Besichtigung durch die Verwaltungsorgane geduldet werden muss, wogegen aber besondere beschränkende Bestimmungen hinsichtlich des Forstpersonals für solche Waldungen unter diesen Voraussetzungen nicht geboten erscheinen.

Der Privatforstbetrieb dagegen kann keinen andern Beschränkungen unterliegen, als

1. im Interesse der Erhaltung der Wälder gewissen Bestimmungen über Rodungen, dahin gehend, dass solche nur erlaubt sind, wenn die gerodete Fläche entweder sofort in andre Cultur genommen wird, oder neue Besamung oder Bestockung eintritt;

2. im Interesse der Sicherung des Terrains (vorzüglich bei Bodenerhebungen), sowie der klimatischen Verhältnisse und der Fruchtbarkeit des Landes bestimmten Verboten der Rodung in sog. Schutzwäldern;

3. im Interesse der Sicherung wohlerworbener Rechte dem Verlangen einer vorgängigen Zustimmung der Forstberechtigten zur beabsichtigten Umwandlung eines Waldbodens für andre Culturarten.

Zur Durchführung dieser Beschränkungen des freien Privatforstbetriebs ist nicht blos eine nöthigenfalls zu erzwingende Einsichtsnahme der Staatsforstbehörde zu gestatten, sondern müssen auch insbesondere sowohl die Eigenschaft eines Waldes als Schutzwald als auch die verschiednen am Walde bestehenden Berechtigungen Dritter (Servituten) zweifellos festgestellt sein. Das erstere kann nur durch sorgfältige Erhebungen von Fall zu Fall und Eintragung der Schutzwaldeigenschaft in das Kataster erreicht werden, während eine einfache Definition des Schutzwaldes im Forstgesetze für den einzelnen Wald immer Zweifel und Meinungsverschiedenheiten bestehen liesse und dadurch die strenge Durchführung der beschränkenden Bestimmungen erschweren würde. Die Forstberechtigungen Dritter (Holzrecht, Streurecht, Weiderecht) sind vor allem

zu fixiren und dabei auf ein solches Mass einzuschränken, welches der Durchführung eines rationellen Forstwirthschaftsplanes keine Schwierigkeiten entgegenstellt; zugleich aber müssen sie der Mehrzahl nach wenigstens einfach, die wenigen für den kleinen Landwirth wichtigen dagegen unter beiderseitiger Zustimmung für ablösbar erklärt und die Ablösung seitens der Verwaltung durch Errichtung einer besondern Kasse erleichtert werden. *

III. Unter den vielen im Interesse der **Viehzucht** angewendeten Verwaltungsmassregeln lassen sich nur die Ordnung des Beschälwesens (Körung) und die Sorge gegen ansteckende Viehkrankheiten rechtfertigen.

1. In erster Beziehung handelt es sich für die Verwaltung nur um die Aufgabe, eine rationelle Fortpflanzung der inländischen Viehrassen möglich zu machen, nicht aber unter der falschen Voraussetzung der privaten Leistungsunfähigkeit das Beschälwesen selbst in die Hand zu nehmen. Der Staat erfüllt hier seine Aufgabe vollkommen, wenn er

1. für Verbreitung von Kenntnissen in der Viehzucht auf landwirthschaftlichen Schulen, insbesondere auch für Heranbildung tüchtiger Thierärzte sorgt;

2. die Haltung von männlichen Zuchtthieren und deren gewerbsmässige Verleihung zwar frei gibt, aber doch durch periodische ärztliche Untersuchung ihre Tauglichkeit in sanitärer Beziehung feststellen lässt;

3. zur Verbreitung besonders geeigneter Rassen mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln anregt, insbesondere von Staatsgütern aus eine Verbreitung veranlasst.

Die Haltung und Verleihung von Zuchtvieh — besonders Zuchtstieren — den Gemeinden zur Pflicht zu machen, erscheint nicht als gerechtfertigt, da dieselben nur als sociale Gemeinschaften eine derartige Thätigkeit entfalten, hiefür aber ihnen die Autonomie gewahrt werden muss.

---

* Die Frage von der Staatsaufsicht über den Forstbetrieb ist Gegenstand lebhafter Erörterungen. Gegen dieselbe sprach sich u. a. der volkswirthsch. Congress im J. 1868 aus; vgl. Vierteljahrschrift für Volkswirthschaft und Culturgeschichte. 1868, III. Für dieselbe u. a. Contzen in Gläser's Jahrbüchern für Gesellschafts- und Staatswissenschaft. 1869.

Auch das *staatliche Gestütswesen* findet vom Standpunkte der Volkswirthschaftspolitik aus keine Rechtfertigung; es widerspricht einmal dem Grundsatze, dass die Staatsverwaltung keine direkte privatwirthschaftliche Leistung für die einzelnen Landwirthe übernehmen soll; dann aber erweist sich das Gestütwesen auch als ein überflüssiger oft sehr bedeutender Aufwand, welcher durch keine höhern politischen Rücksichten geboten erscheint. Ein Hauptpunkt hiebei sind die von den Gestüten erhobenen Taxen für Benützung seitens des Publikums. Sind dieselben niedrig, so dass die Gestüte ökonomisch unwirthschaftlich betrieben werden, so erfordern sie nicht blos grosse Staatszuschüsse, welche nur einzelnen Viehbesitzern zu gute kommen, sondern machen auch das Privatbeschälwesen und damit einen Zweig erlaubter Privatwirthschaft unmöglich; bei hohen Taxen wird der Staat einfach Concurrent in einem Erwerbszweige, wozu er keinen Beruf hat.

Aber allerdings wird durch die Privatthätigkeit nur das wirthschaftliche Bedürfniss befriedigt. Das *militärische* Bedürfniss des Staates scheint auf Beibehaltung der Gestüte hinzuweisen; aber auch hier wirken sie nicht richtig.

Wenn nämlich der Staat durch sein Gestütwesen eine übermässige Pferdehaltung bei Privaten über das landwirthschaftliche Bedürfniss hinaus herbeiführt, veranlasst er eine schlechte Wirthschaft der Landwirthe im Interesse eines möglichen Krieges; er schädigt also indirekt deren ökonomische Verhältnisse schon im Frieden. Dass dieselben daraus in Kriegszeiten Gewinn ziehen können, ist hiefür keine Entschädigung; sie werden zu Spekulanten auf den Krieg. Wird aber die vermehrte Pferdezucht zur Ausfuhr verwendet, so ist dieselbe entweder in Folge der wirthschaftlichen Bedingungen möglich, dann wird sie aber auch durch die Privatindustrie herbeigeführt werden können; oder sie ist künstlich, dann tritt wieder für die übrigen Zweige der Landwirthschaft ein Nachtheil dadurch ein, und wird die Pferdezucht zu einer Begünstigung Einzelner auf Kosten Aller, um so mehr als die Staatsgestüte nur ein einseitiges Viehbedürfniss befriedigen.

Wenn daher die politisch-militärischen Interessen zur Aufrechthaltung des staatlichen Gestütswesens drängen, so muss diess doch immer als Ausnahmszustand bezeichnet werden, welcher in Zeiten

des entschiednen Friedens jedenfalls den Erwägungen aus volkswirthschaftlichen und finanziellen Rücksichten weichen sollte.

2. Die Sorge gegen ansteckende Viehkrankheiten ruft Massregeln hervor, welche schon unter dem Gesichtspunkte des wirthschaftlichen Schutzes von Eigenthum und Besitz betrachtet sind. Vgl. § 34.

§ 40. Jagd und Fischerei.

I. Nachdem das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden, welches theils als Regal, theils als Realrecht der Grundherrn bis auf die neueste Zeit bestanden hatte, wohl allenthalben beseitigt, und der Grundsatz allgemein Geltung erlangt hat, dass im Grundeigenthum die Berechtigung zur Jagd auf eigenem Grund und Boden gelegen ist, besteht die Aufgabe der Staatsverwaltung in Bezug auf die Pflege der Jagd nur darin, Garantien zu schaffen, dass die Jagdausübung weder die rechtlichen noch wirthschaftlichen Verhältnisse der Jagd oder der Bodencultur gefährde oder beschädige.

Diese Garantien liegen theils in einer von dem Jagdrecht unabhängigen Regelung der Jagdausübung, theils in Festsetzung von Strafen für Beeinträchtigung der Jagdberechtigung, theils endlich in Gewährung eines Rechtsanspruchs der Grundbesitzer gegenüber den Jagdberechtigten auf Ersatz des erlittenen Wildschadens.

A. Soll die Jagd rationell ausgeübt werden, so muss sie nach einem bestimmten Plane, unter Berücksichtigung der eigenthümlichen Fortpflanzung und Ernährung einer jeden Wildgattung, mit einer bestimmten anerkannten Technik und auf einem grösseren zusammenhängenden Bezirke betrieben werden.

Daraus ergibt sich die Nothwendigkeit:

1. das Recht zur Ausübung der Jagd von dem im Grundeigenthume liegenden Recht auf den Nutzen der Jagd zu trennen, wenn nicht in einem grossen zusammenhängenden Grundbesitze selbst die Garantie für eine rationelle Jagdausübung gegeben ist, oder mit der Trennung eine unzulässige Beschränkung der freien Verfügung über den Grundbesitz verbunden wäre (z. B. bei Hofräumen, Gärten, umfriedeten Grundstücken u. dgl.);

2. das Jagdausübungsrecht auf allen für selbständige Jagdausübung zu kleinen Grundstücken der Gemeinde, als socialer

und Interessengemeinschaft einzuräumen, welche dieses Recht in der Regel durch Verpachtung, ausnahmsweise durch Vertrauensmänner ausübt. Der Pachterlös ist selbstverständlich auf die betheiligten Grundbesitzer als die Inhaber des Rechts auf die Nutzung der Jagd, nach Massgabe ihres Grundbesitzes zu vertheilen.

3. Zur Ermöglichung einer rationellen Jagdausübung ist es auch nothwendig, allgemein bindende Vorschriften über eine gewisse Hegezeit für die verschiedenen Arten des Wildes, sowie über die erlaubten (waidmännischen) Arten der Erlegung und des Fangens zu erlassen, damit nicht die Willkür des Einzelnen die Interessen vieler anderer Jagdberechtigten gefährde.

4. Durch allgemeine Verpflichtung zur Lösung von Jagdkarten behufs der Jagdausübung und durch Berechtigung der Verwaltung, dieselben zu verweigern, werden sowohl gewisse persönliche Garantien für eine rationelle und nicht sicherheits- oder rechtsgefährliche Ausübung gewonnen, als auch das Vergnügen der Jagd mit einer ganz entsprechenden Art von Luxussteuer belegt.

B. Dieser für die Interessen der Jagd wie der Bodencultur gleichmässig förderlichen Regelung der Jagdausübung tritt als nothwendige Ergänzung zur Seite: 1. der Schutz des Jagdausübungsrechts gegen Jagdfrevel mittelst Bestrafung aller unberechtigten Eingriffe in fremdes Jagdausübungsrecht; 2. der Schutz der Bodencultur gegen jede Beschädigung durch jagdbares Wild (besondere Wildschadensgesetze).

II. Eine Aufgabe der Staatsverwaltung in Bezug auf die Fischerei kann nur für solche Gewässer bestehen, deren Benutzung nicht einem Einzigen zusteht, und auch hiefür wird ausser einem Verbote des Fischfangs in der Laichzeit, des Gebrauchs undurchlassender Geräthschaften oder zerstörender Fangmittel keine besondere Aufgabe der Verwaltung erwachsen. Schutz des Privatfischereirechts und Anregung zu Verbesserungen in künstlicher Fischzucht können nach gleichen Grundsätzen wie für andere Zweige der Urproduction von ihr ausgehen.

§ 41. Bergbau.

Der Bergbau ist in doppelter Hinsicht Gegenstand staatlicher Sorge:

als Zweig der hervorbringenden Arbeit und als Quelle der Staatseinkünfte.

Früher war er wohl allgemein Regal, — der finanzielle Standpunkt massgebend. Für uns kommt dagegen nur die Stellung der Verwaltung und Polizei zum Bergbau in Frage.

Das Wesen des Bergbaues ist durch mehrere besondere Eigenschaften verschieden von allen übrigen Productionsarten.

1. Der Bergbau kann von keinen kleinen Unternehmungen ausgehen.

2. Er macht grosses stehendes Capital nothwendig zur Eröffnung (Stollen, Schachte), zur Erhaltung (Wasser-, Wetterlosung), zum Betrieb (Förderung).

3. Das grosse Interesse des Staates an den Producten ruft besondere Massnahmen hervor; daher gegenwärtig noch viel mehr beschränkende Bestimmungen und Staatsbeihilfe als bei anderen Productionsarten sich vorfinden.

Gegenwärtiger Zustand des Verwaltungsrechts.

1. Das Recht des Unternehmens.

a) Staatserlaubniss zu jedem Bergwerksunternehmen; diese muss bezahlt werden (gegenwärtiger Modus der Regalitätsausübung).

b) Freierklärung des Bergbaues. Das Recht auf bergmännische Gewinnung der Mineralien ist vom Grundeigenthum getrennt (aber es ist kein Verzicht auf das Regal darin zu sehen).

Die Erlaubniss auf Anmelden nach Mineralien zu schürfen, ist in der Regel unbedingt. (Schürfzettel dürfen nicht verweigert werden; der Grundeigenthümer schürft ohne Zettel.)

Ein Entschädigungsrecht des Grundeigenthümers besteht zwar (meist in Freikuxen), wird aber nur für die Oberfläche bemessen. Bei missglücktem Schurf ist der status quo wieder herzustellen.

Das Muthungsrecht entsteht für den Finder nach erfolgtem Nachweise des Aufschlusses und der Abfindung mit dem Eigenthümer oder Cautionsleistung. Die Priorität richtet sich nach dem Datum des Schürfzettels. Die Muthung wird nur für einen bestimmten Raum (Zeche, Grubenfeld) gewährt.

2. Recht des Betriebes.

a) Finanzielle Rechte des Staats.

1. Die Bergwerkseigenthümer zahlen dem Staate Abgaben (früher Bergzehent).

2. Der Staat hat ein Vorkaufsrecht bei edlen Metallen.

b) Rechte des Staats, welche die Nachhaltigkeit des Bergbaues bezwecken (Verhütung von Raubbau).

1. Recht der Besichtigung.

2. Einsicht in die Betriebspläne.

3. Verbot unnachhaltigen Betriebs durch Vorwegnahme des Zugänglichsten.

4. Verbot des längeren Stillstands des Baues bei Strafe des in's Freie Fallens (Aufhebung der Berechtigung).

5. Häufig Pflicht des Staates, den Erbstollen zu bauen.

6. Dafür Entschädigung an nutzbarem Gestein in diesem Stollen und aus dem ganzen Ertrag der entwässerten Gruben (in der Regel $^1/_8$).

c) Rechte des Staats an der Bergwerksverwaltung.

1. Bestätigung der Vorstandschaft und der technischen Werkführer.

2. Revision der Rechnungen.

3. Austheilung der Ausbeute oder Repartition der Zubusse an die Kuxe.

4. Forderung, aus der Dividende einen Hilfsvorrath zu bilden.

Dieser Rechtszustand bedarf einer eingehenden Revision.

1. Der Regalitätsstandpunkt und die aus demselben hervorgehenden Beschränkungen sind gänzlich aufzugeben. Jurisprudenz und Volkswirthschaftslehre haben sie in gleicher Weise als unhaltbar nachgewiesen.

2. Die Freierklärung des Bergbaues ist ein Unrecht am Grundbesitz, eine theilweise Aufhebung des Eigenthumsrechtes, welches durch kein Staatsnothrecht gerechtfertigt werden kann. Für die Ausführung der nothwendigen wirthschaftspolitischen Massregeln reicht das Expropriationsrecht vollkommen aus.

3. Auch das Recht des Betriebs muss von jenen Beschränkungen befreit werden, welche theils aus dem Regalitäts-

standpunkte entstanden sind, theils über die Grenzen erlaubter Staatsaufsicht hinausgehen. Nur wo der Staat besonderes leistet (Erbstollen), kann er auch besondere Rechte in Anspruch nehmen.

Die Massregeln der Staatsverwaltung zur Beförderung des Bergbaues bestehen in Anwendung:

1. allgemeiner Beförderungsmittel.
   a) Verbreitung geologischer Kenntnisse.
   b) Bildung der Techniker (Steiger etc.).
   c) Verbesserung und Vermehrung der Transportmittel.
2. in finanzieller Unterstützung.
   a) Uebernahme von Kuxen.
   b) Vorschüsse aus der durch Abgaben gebildeten Bergkasse.
   c) Zinsengarantie.
   d) Erbauung von Erbstollen.
   e) Eventuell Selbstbau.
3. in der Sorge für die Bergarbeiter.
   a) Veranlassung von Knappschaftskassen.
   b) Einführung von Nebenbeschäftigungen.
   c) Verhütung von Unglücksfällen.*

* Die zu diesem letzten Behufe zweckmässigen Massregeln sind meist polizeilicher Natur, am strengsten bei Kohlenbergwerken nöthig; diese können als belehrendes Beispiel dienen:

Die Verhütung von Unglücksfällen in Kohlengruben durch schlagende Wetter erfordert folgende Massnahmen:

1. Sämmtliche „alte Baue" in oberen Sohlen etc. müssen sofort nach Einstellung der Arbeit luftdicht abgesperrt werden.

2. In den Betrieben selbst muss die Ventilation, der Luftwechsel der Grube so lebhaft sein, dass das entwickelte Kohlenstoffgas aus den Flötzen sogleich fortgeführt und als unschädlicher Gemengtheil in die Luft aufgenommen wird.

3. Es genügt aber auf grossen Tiefbau-Kohlenzechen ein einziges Ventilationssystem mit einer Wettermaschine nicht, vielmehr muss für jeden Schacht (bei nur einem Schacht sowohl für den hängenden als liegenden Betrieb) je eine Wettermaschine und dadurch ein getheiltes um so wirksameres Wettersystem in der Grube beschafft werden. Ein grosser Geldaufwand ist hiebei unvermeidlich.

4. Für den Schutz des Bergmanns dient die Sicherheits-Lampe.

5. Der Zustand des Luftzugs in der Grube und der Wetterwechsel muss an den Betriebspunkten während der Nacht, wenn nicht gearbeitet wird, von

§. 42. Die Industrie. *

Es genügt, von den vielen die Industrie von den verschiedenen Zweigen der Urproduction unterscheidenden nationalökonomischen Momenten nur zwei hervorzuheben, die ungleich grössere individuelle Beweglichkeit des Betriebes und die Leichtigkeit des Ausschlusses der Production an das jeweilige Bedürfniss nach Menge und Art; eine Würdigung derselben führt unbedingt zu der Ueberzeugung, dass die Industrie auch in ungleich geringem Masse eines besondern staatlichen Schutzes, administrativer Anregung und Leitung bedürftig sei, ja dass die Staatsverwaltung gerade hier von dem Principe der Gewerbefreiheit, die Industriellen von dem der Selbsthilfe ausgehen können und sogar müssen, wenn die Industrie sich naturgemäss, das heisst nach den Gesetzen des wirthschaftlichen Lebens entwickeln soll.

Allerdings besteht auch innerhalb der Industrie wieder ein Gradunterschied, sowohl was die individuelle Freiheit der Bewegung, als auch was die Leichtigkeit in Ausnützung der jeweiligen Conjunkturen des Marktes anbetrifft; und besonders ist es das Handwerk, welches in einer verhältnissmässig ungünstigen Lage gegenüber dem Fabrikbetriebe sich befindet und gerade mit Ausbildung voller gewerblichen Freiheit immer noch mehr von der erdrückenden Concurrenz derselben bedroht wird. Darum wird auch eben aus den Kreisen der Handwerker heraus noch immer theilweise das Streben wahrgenommen, diejenigen administrativen Beschränkungen festzuhalten, welche aus der alten, auf die Verhältnisse des vorherrschenden Handwerksbetriebs begründeten zünftigen Gewerbeordnung sich erhalten haben, ja sogar die Rückkehr zu dem System der Concessionirung oder gar der Exclusivität zünftiger Gewerbeverfassung verlangt.

---

besonders angestellten, eventuell staatlich beeidigten Controlbeamten revidirt werden. Erst darnach soll die Schicht beginnen.

Simmerbach, Sendschreiben an Liebig in der Augsb. Allg. Zeitung. 1869, Nr. 269 Beil.

* Hiezu obschon theilweise veraltet: F. Bülan, der Staat und die Industrie. 1834. Steinbeis, Elemente der Gewerbebeförderung. 1851. — Mascher, das deutsche Gewerbewesen. 1865.

Die Staatsgewalt kann selbstverständlich auf derartiges Verlangen nach positivem Eingreifen in die Ordnung der industriellen Verhältnisse nur unter der Voraussetzung eingehen, dass die befürchteten Zustände der Gesammtheit einen Nachtheil brächten, sei es einen directen durch minder guten und allgemeinen Gewerbsbetrieb, oder einen indirecten durch Verletzung der Rechtsordnung, Vermehrung der Armuth u. dgl.; denn sie darf die Mittel der Gesammtheit nicht dazu verwenden, um nur die ökonomische Lage Einzelner oder selbst einzelner Kategorien der Gesellschaft zu verbessern und vor der Concurrenz andrer Gleichberechtigter zu schützen. Solche allgemeine Gefahren der Gewerbefreiheit nun, obwohl vielfach behauptet, sind jedoch weder der Natur der Sache nach zu befürchten, noch auch trotz ihrer fast allgemeinen Durchführung irgendwo eingetreten; höchstens haben sich vorübergehende Uebelstände und für einzelne Personen wirthschaftliche Verluste ergeben, welche zum Theil auf Rechnung eigenen Verschuldens gesetzt, zum Theil als nothwendige Folge eines jeden Uebergangs aus alten in neue Zustände erklärt werden müssen. Eine Verschlechterung der Gewerbsproducte im Allgemeinen ist schon wegen der grossen technischen Vervollkommnung der Maschinenproduction nicht zu befürchten; aber auch die eigentlichen Handwerksproducte werden an durchschnittlicher Güte nicht verlieren, sondern eher gewinnen, da ja gerade in freier Concurrenz ein grösserer Sporn zu technischer Vollkommenheit liegt und bei freiem Verkehre die Versorgung eines jeden Marktes mit guten Producten erleichtert ist; ganz abgesehen davon, dass das System der Gewerbs- und Meisterprüfungen nur in sehr unvollkommener Weise auf einen absolut guten Handwerksbetrieb hinwirken konnte. — Eine übermässige Besetzung der Handwerke, welche bei Einführung der Gewerbefreiheit vorübergehend entstehen kann, gleicht sich erfahrungsgemäss sehr rasch aus, theils durch den erleichterten Uebergang von einem Gewerbe zum andern, theils durch die Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit, theils endlich durch Zurückdrängen der ungeschickten Handwerker in die Reihe der Gewerbsgehilfen. — Die Unterdrückung endlich des Handwerks durch den Fabriksbetrieb findet nur in solchen Gewerben statt, bei welchen eine ausgedehnte Maschinenanwendung möglich ist und erzeugt nur vor-

übergehende Uebelstände für einzelne Gewerbtreibende, indem für solche Zweige der Industrie der handwerksmässige Betrieb überhaupt aufgegeben wird; dagegen wird eine solche Unterdrückung nicht blos bei Lokalgewerben, sondern bei allen denjenigen nicht stattfinden, welche für das individuell verschiedne Bedürfniss arbeiten; ja der tüchtige Handwerker erhält gerade neben der Fabrik erhöhte Bedeutung. Nicht zu übersehen ist hiebei auch, dass der Fabrik- und Maschinenbetrieb, sowie die gesteigerte Consumtion überhaupt eine Reihe von handwerksmässigen Beschäftigungen erst hervorruft.

Soweit aber durch die Gewerbefreiheit und die dadurch bedingte Aufhebung der Zunftverfassung wohlerworbene Rechte berührt werden, seien es reale Gewerbsrechte oder Vermögensrechte der Zünfte, lässt sich theils durch Ablösung, theils durch eine, den neugeschaffnen Verhältnissen sich anpassende Aenderung in der Form der Ausübung eine Rechtsverletzung jedenfalls vermeiden.

Aber auch bei der Herrschaft des Prinzips der Gewerbefreiheit ist nicht absolute Nichteinmischung des Staates in die Verhältnisse der Industrie, sondern *eine öffentlich rechtliche Ordnung des freien Gewerbsbetriebes* im Geiste der modernen Volkswirthschaftspolitik gelegen. Ja es machen sich auch hier Rücksichten der allgemeinen wie der speziellen Verwaltungspolitik geltend, welche selbst einzelne Beschränkungen des Prinzips nicht blos als zulässig, sondern geradezu als nothwendig erscheinen lassen.

1. Die Grundlage für die Ordnung der Gewerbsverhältnisse bilden die *Gewerberegister*, welche auf Grund der Gewerbsanmeldungen geführt werden müssen. Sie erfüllen neben dem administrativen Zwecke, das Vorhandensein der nothwendigen Voraussetzungen für einen freien Gewerbsbetrieb zu constatiren, auch noch einen statistischen und fiscalischen Zweck (Gebühren aus der Gewerbsanmeldung, Fassion für die Gewerbesteuer). Jedem Angemeldeten, dessen Gewerbsbetrieb nicht besondern Beschränkungen unterliegt (siehe unten), wird ein Gewerbeschein ausgestellt.

2. Obschon den Consumenten in der Regel über die richtige Menge und Güte eines gekauften Gewerbserzeugnisses ein Urtheil

möglich ist, so kann doch in einzelnen Fällen eine vorsorgliche Thätigkeit der Verwaltung zur Verhütung von Betrug geboten sein, wo ein sicheres Resultat der Waarenuntersuchung entweder besondere Kenntnisse oder besondere Werkzeuge, Vorrichtungen u. dgl. voraussetzt.

Hieher gehören nicht blos die Sorge für richtiges Mass, Gewicht und Geld (siehe § 45 u. 46), sondern auch die Bestimmungen über die nothwendigen Erkennungszeichen und Proben des Feingehalts der Edelmetalle, über wahrheitsgetreue Angaben über den Inhalt bei eigenthümlicher Verpackungsweise, über den Gebrauch der Fabrikszeichen, sowie auch der Marken — Etiquetten- und Firmenschutz. Die Einrichtung von Schauanstalten (Industrie-Bazar), soferne die Benützung derselben facultativ ist, kann gleichfalls sehr günstig wirken; ähnlich wie für die Producte der Landwirthschaft und Viehzucht Markthallen, Fleischbänke eingerichtet werden.

3. Für die Entwicklung und Vervollkommnung der Industrie kann die Verwaltung besonders durch Pflege und Unterstützung des niedern und höhern technischen Unterrichts, sowie durch Hervorrufung und Beförderung von lokalen und allgemeinen Industrieausstellungen wirken. (Siehe hierüber bes. §§ 27 u. 29).

4. Zur Entwicklung geordneter und blühender Verhältnisse der Industrie trägt endlich auch die Organisation des Gewerbebetriebes sehr viel bei. Dieselbe ist nach dem Prinzipe der Selbsthilfe zwar zumeist in die Hand der Gewerbtreibenden selbst gelegt, welche durch die Ausbildung des Associationswesens auf allen Gebieten des industriellen Lebens die Hindernisse der Verbesserung ihres Loses bekämpfen und beseitigen können; es bedarf jedoch auch der thätigen Mitwirkung der Verwaltung zur Erreichung grosser Resultate. Theils sind es die rechtlichen Grundlagen des Genossenschaftswesens, welche dieselbe herzustellen und zu erhalten berufen ist, theils die Schaffung besonderer Organe wie Gewerbekammern und Gewerbegerichte, wodurch die Verwaltung der Industrie die Möglichkeit einer ausreichenden Interessenvertretung und einer wirksamen Beseitigung der innerhalb derselben auftretenden Conflicte schaffen muss. (§§ 35, 36 u. 38).

Eine Beschränkung des freien Gewerbsbetriebes

kann auch bei dem System der Gewerbefreiheit da eintreten müssen, wo entweder höhere politische Interessen das Aufgeben derselben nothwendig machen, oder wo Rücksichten der Verwaltung des persönlichen Lebens überwiegen, oder endlich wo ausnahmsweise die freie Concurrenz und die Selbsthilfe der eigenthümlichen Natur einzelner Richtungen der Industrie gemäss nicht voll wirksam werden kann.

1. In die erste Kategorie von Beschränkungen gehören alle jene, welche zum Schutze der fiskalischen Rechte des Staates (z. B. Staatsmonopole, Münze, Zölle), oder zur Erhaltung der Vertheidigungsfähigkeit des Staates (z. B. in Festungen, in Kriegszeiten) auferlegt werden.

2. Rücksichten der Verwaltung des persönlichen Lebens rufen vorzugsweise Beschränkungen der Kinderarbeit, sowie jener Zweige des Gewerbsbetriebs hervor, welche eine Gesundheitsgefährdung befürchten lassen; für solche bleibt zweckmässig das Concessionssystem beibehalten. (Vgl. übrigens § 16).

3. Aus wirthschaftspolitischen Gründen müssen der Autor- und Verlagsschutz beibehalten werden. (Hierüber und über Erfindungen siehe § 44).

4. Auch die Abhaltung übermässiger Concurrenz des Auslandes durch Schutzzölle kann für einzelne Gewerbszweige immerhin als vorübergehende Massregel gerechtfertigt sein, soferne deren Blüthe für einen Staat nothwendig ist und die Ausnützung sonst unbenützt bleibender vorhandener Productivkräfte dadurch erzielt werden kann (z. B. bei Zucker-, Eisenindustrie). Dagegen ist ein allgemeines Schutzbedürfniss der Gewerbe nicht nur nicht nachweisbar, sondern es erweist sich auch jeder unnütze Schutz als schädlich, weil er einen Mangel an Aneiferung durch die Concurrenz hervorruft, den Consumenten und damit der ganzen Volkswirthschaft grosse Opfer auflegt, welche ausser Verhältniss zu dem erreichten Vortheile stehen und durch Hervorrufung von Retorsionsmassregeln des Auslandes die Lebhaftigkeit und Erweiterung der Verkehrsbeziehungen hemmt (vgl. § 35).

§ 43. Handel. *

Dieselben Grundsätze, welche das Verhalten der Verwaltung gegenüber der Industrie, besonders im handwerksmässigen Betriebe bestimmen, gelten auch für den Kleinhandel (Krämerei), welcher nach seiner nationalökonomischen Bedeutung vollkommen auf gleicher Stufe steht.

Dagegen zeichnet sich der Grosshandel durch grösste Leichtigkeit der Bewegung und Unabhängigkeit von örtlichen, natürlichen oder wirthschaftlichen Verhältnissen nicht bloss vor der Industrie, sondern vor allen Zweigen des Erwerbslebens aus; er ist „geradezu cosmopolitisch, nicht national". (Bluntschli.)

Darum kann und muss auch das Prinzip der wirthschaftlichen Freiheit in Bezug auf den Grosshandel zur schrankenlosesten Anwendung kommen. Eine staatliche Beeinflussung oder Beschränkung liegt weder im Interesse des Handels, welcher das grösstmögliche Freigebiet für seine Thätigkeit anstrebt, noch im Interesse der hervorbringenden und verzehrenden Bevölkerung, welche Absatz ihrer Producte und Befriedigung ihrer Bedürfnisse um so sicherer und vortheilhafter erwarten kann, je ausgedehnter und mannigfacher die Handelsbeziehungen der Menschen untereinander geknüpft sind; noch endlich im Interesse des Staates, welcher in einem blühenden und vielverzweigten Handel nicht bloss die beste Stärkung der wirthschaftlichen Nationalkraft, sondern auch eine besondere Bürgschaft für Erhaltung und Erweiterung friedlicher Beziehungen zu andern Staaten zu sehen veranlasst ist.

Es ist demnach die erste Aufgabe des Staates zur Pflege des Handels, nicht nur im Innern des Landes alle Hindernisse, welche in Form von Binnenzöllen, Stapelrechten u. dgl. bestehen, zu beseitigen, sondern auch für den auswärtigen Handel (Einfuhr-, Durchfuhr- und Ausfuhrhandel) die Handelsfreiheit im Prinzip anzunehmen und derselben bei den handelspolitischen Verträgen mit fremden Staaten zur Geltung zu verhelfen (Formel der „meistbegünstigten Nation").

* Das umfassendste Werk von Murhard, Theorie und Politik des Handels, I. II, 1831, ist vielfach veraltet.

Auf die Zollgesetzgebung übt dieses Prinzip den rückwirkenden Einfluss, dass die Schutzzölle die Ausnahme bilden und immer mehr zu Finanzzöllen werden, bei Ausfuhr Zollfreiheit die Regel wird, Durchgangsabgaben gänzlich wegfallen.

Auch jeder Widerspruch öffentlicher Einrichtungen mit den Entwicklungstendenzen des Handels muss beseitigt werden, soferne ein solcher nicht in höheren politischen Motiven seinen Ursprung und seine Rechtfertigung findet. Desshalb muss der Staat verzichten auf jedes widernatürliche Festhalten des Handelszugs in seinem Gebiete durch Stapelrechte, künstliche Verlängerung des Strassenlaufs, der Eisenbahnen etc. innerhalb des Landes; nicht minder sind Monopole und Privilegien einer vom Staate betriebenen oder nur begünstigten Handelsgesellschaft aufzugeben und zu beseitigen; sie sind bei der reichen Entfaltung der Privathandelsthätigkeit unsrer Tage entschieden nicht nur kein Bedürfniss, sondern nur ein Hemmschuh, und es wäre nicht gerechtfertigt, dieselben in Rücksicht auf ihre etwa bedeutende Leistung in früherer unentwickelter Zeit, unter ganz andern Voraussetzungen, fortbestehen zu lassen.

Die Freiheit des Handels bedingt auch hier die Ordnung desselben, welche

1. zunächst in einer Rechtsordnung besteht. Diese bezieht sich sowohl auf die privatrechtlichen Verhältnisse des Handels (Handelsrecht), als auch auf die besondern processualischen Einrichtungen, welche wegen der eigenthümlichen Natur kaufmännischer Rechtsgeschäfte gefordert sind (Handels-, Wechsel- Mess- und Marktgerichte), endlich auf das Strafrecht (Bankerottgesetze).

2. An die Rechtsordnung schliesst sich die Organisation der Handelsinteressen, damit ihre Berücksichtigung und Vertretung stets gesichert sei. Dieselbe muss von der Aufhebung jeder Exclusivität des Handelsstandes, welche eine öffentlich rechtliche Bedeutung haben würde, ausgehen und auf dem Prinzipe der freien Vereinigung beruhen. Die Genossenschaftsbildung wird hier in der Regel ohne Staatsbeihilfe dem Bedürfnisse entgegenkommen und demselben entsprechen, wenn sie sich nur ungehindert entfalten kann. Neben derselben erscheinen die Handelskammern als zweckmässige Bindeglieder unter den Angehörigen des

Handelsstandes und als geeignete Vertretungskörper für ihre Interessen (vgl. § 35).

Als besondere organisatorische Einrichtungen im Interesse des Handels müssen jedoch noch betont werden:

a. Consulate,* Behörden, welche ihren Sitz im Auslande haben, um sowohl die Interessen der Handeltreibenden selbst zu schützen als auch die staatlichen Interessen am Handelsverkehre zu wahren und zu vertreten. Ihre Thätigkeit umfasst daher den allgemeinen Schutz der schiffahrt- und handeltreibenden Personen, ihrer Rechte, Freiheiten, Schiffe und Güter im fremden Lande, die Ertheilung von Rath und Beistand im Falle eines Conflicts, Schlichtung ihrer Streitigkeiten; sodann die Sorge für Achtung und Durchführung der Handels- und Schiffahrtsverträge, die Anknüpfung und den Abschluss neuer handelspolitischer Verhandlungen und Vereinbarungen. Zu diesem Behufe haben die Consuln beständig genaue Kenntniss von der Handels- und Schiffahrtsbewegung zu nehmen, hierüber laufende Berichte an die Regierung zu erstatten und mit den Behörden des Consularbezirks in beständiger Korrespondenz zu stehen, Anträge, Vorstellungen etc. etc. zu machen; ferner muss ihnen das Recht zukommen, den Handeltreibenden Atteste, Pässe etc. etc. auszustellen und überhaupt jene Regierungshandlungen vorzunehmen, welche im handelspolitischen Interesse geboten und nur im fremden Lande ausführbar sind. Ihre Bedeutung und Wirksamkeit ist bei der immer weitern Ausdehnung der Handelsbeziehungen gegenüber den Gesandtschaften eine stets zunehmende und eben desshalb muss nicht bloss für eine genügende Anzahl von Consulaten, sondern auch für eine ihren Aufgaben entsprechende rechtliche Stellung (Exterritorialität) Sorge getragen werden.

b) Die Mäckler (Sensalen) sind Geschäftsleute zur Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage, welche daher mit der Menge, Güte und den Preisen der disponiblen Waaren vertraut sein müssen. Diese Eigenschaften machen sie auch tauglich, als Sachverständige und Schätzleute beim Abschlusse von Handelsgeschäften beigezogen zu werden. Diese Thätigkeit und Sachkennt-

* L. Neumann, Handbuch des Consulatswesens. 1854. Lindheim A. v., zur Reform der Consulate. 2. Aufl. 1864.

niss der Mäckler ist für den Handel von bedeutendem Vortheile; derselbe kann jedoch noch erhöht werden, wenn die Mäckler ein öffentliches Vertrauen in Anspruch nehmen können, weil sie dann zugleich als glaubwürdige Zeugen für die Rechtsgiltigkeit der von ihnen vermittelten Handelsgeschäfte anerkannt werden. Darum ist es im Interesse des Handels gelegen, wenn eine genügende Anzahl von Mäcklern, welche dann auf eigne Rechnung keinerlei Geschäfte machen dürfen, entweder amtlich bestellt oder wenigstens die aus dem Handelsstande gewählten amtlich beeidigt und an eine Mäcklerordnung gebunden werden. Jedoch soll solchen amtlich bestellten oder bestätigten Mäcklern damit kein Monopol eingeräumt, und die freie Concurrenz von Privatmäcklern nicht behindert werden.

c. Börsen, Vereinigungspunkte für den Abschluss aller Arten von Handelsgeschäften, sind am besten geeignet, um die verschiedenen auf die Preisbestimmung einwirkenden Momente des Producten- und Effectenmarktes zu überblicken und dadurch einheitliche Preissätze (Curse) für jede Gattung der Waaren und Werthpapiere an jedem Tage zu erhalten. Da sich nun die Börsen immer an grossen Verkehrsmittelpunkten bilden, so üben die hier festgesetzten Curse einen bestimmenden Einfluss auf die Preissätze innerhalb des ganzen Verkehrsgebietes eines solchen Mittelpunkts, sowie auf die Curse anderer Börsen aus. Wegen dieser grossen Bedeutung einer jeden Börse für das ganze Verkehrsleben ist eine staatliche Ordnung für die Börsengeschäfte nothwendig, theils um unberechtigte Einflüsse fernzuhalten, theils auch um die wünschenswerthe Autorität der Börsencurse zu erhöhen. Eine solche Börsenordnung * muss Bestimmungen enthalten über die Börsenfähigkeit und die Bedingungen der Antheilnahme an dem Börsenverkehre, sowie über die Formen des Geschäftsabschlusses und die Festsetzung der Curse. Die Freiheit der Errichtung solcher Börsen, wodurch am besten den schädlichen Winkelbörsen vorgebeugt wird, soll weder durch das Concessionssystem noch auf eine andere Weise weiter beschränkt werden. Die Staatsverwaltung betheiligt sich an dem Börsenleben selbst nur durch Vereidigung eines Börsennotars

* Vgl. u. a. Sommaruga F. v., die neue Wiener Börsenordnung. 1855.

sowie durch Aufstellung eines Börsencommissärs (Börsenrath), welcher für die Einhaltung der Börsenordnungen Sorge zu tragen hat, und entweder amtlich bestellt oder nur bestätigt ist. Ausserdem hat die Verwaltung in eigenem Interesse den Börsen jene Mittheilungen ungesäumt zu machen, welche auf die richtige Bestimmung der Curse und auf die Unterdrückung schwindelhafter Operationen zu wirken vermögen, soferne die Rücksichten der Politik solche Mittheilungen zulassen.

d. Die staatlichen Aufgaben für Messen und Märkte sind bei der abnehmenden Bedeutung derselben gering und beschränken sich vorzugsweise auf Erlassung von Markt- und Messordnungen zum Schutze anderweitiger Berechtigungen am Messplatze sowohl, als zur Verhütung von Ordnungs-, Sicherheits- und Gesundheitsgefahren. Im Uebrigen kann sich der Staat ihnen gegenüber neutral verhalten, sie weder verbieten noch begünstigen; denn das Bedürfniss darnach ist höchstens ein locales oder speciales und wird dann durch die eigene Thätigkeit der Interessenten hinlänglich befriedigt werden können.

e. Dagegen macht sich in unsrer Zeit das Bedürfniss nach Lagerhäusern* (entrepôts, Docks) immer mehr geltend, besonders seit die Anwendung der Lagerscheine im kaufmännischen Verkehre in Aufnahme gekommen ist. Diese auf den Inhaber lautenden, indossirbaren Empfangsbestätigungen (Auslieferungsscheine nach dem deutschen Handelsgesetzbuche art. 302) dienen theils zum bequemen Verkaufe der gelagerten Waaren, theils zu deren Verpfändung, und sollen desshalb auch immer in duplo ausgestellt sein, als Uebertragungsschein (cedule, weightnote) und Pfandschein (warrant), wodurch sie gleichzeitig ein höchst bequemes Mittel des Waarenumsatzes und ein sehr geeignetes Creditpapier (gleichsam ein Wechsel mit Realsicherheit) werden können. Die Staatsverwaltung muss die Errichtung solcher Anstalten begünstigen und eine rechtliche Ordnung dieser modernen Verkehrsformen herbeiführen; im Allgemeinen sind sie wohl gleich den Banken zu behandeln. vgl. § 47.

3. Die Freiheit im Betriebe von Handelsgeschäften kann eine Beschränkung erfahren, wo der Handel im Umherziehen (Hausir-

* E. Sax, über Lagerhäuser und Lagerscheine. 1869.

handel) betrieben wird. Die sittlichen und rechtlichen Bedenken, welche in Folge des unordentlichen Lebenswandels solcher Handeltreibenden entstehen, sowie sanitätspolizeiliche Rücksichten machen es nothwendig, den Hausirhandel an besondre öfter zu erneuernde, polizeiliche Bewilligung (Patent) zu knüpfen, welches nur auf Heimats- und Gesundheitsausweis hin, nur an ältere Personen und für einen bestimmten Bezirk gegeben werden soll. Gewisse Waaren wie Gifte, Arzneien, Waffen, Gold und Silber sind von dem Umfange eines solchen Handelsbetriebes auszuschliessen.

§ 44. Geistige Arbeit.*

Geistige Arbeit kann entweder in der Form der persönlichen Dienste geleistet oder an körperlichen Produkten fixirt ausgeboten werden. Im ersten Falle bietet sie weder besondere nationalökonomische von andrer Arbeit wesentlich verschiedene Merkmale dar, noch veranlasst sie eigenthümliche aus ihrem nationalökonomischen Charakter hervorrgehende administrative Massregeln oder Einrichtungen. Hieher gehört nicht nur die praktische Thätigkeit der Aerzte, Lehrer, Richter etc., sondern auch geistige Arbeit in der Form der Rede, des Vortrags, der mimischen Darstellung etc.

Dagegen zeigt sich im zweiten Falle allerdings ein solcher prinzipieller Unterschied zwischen den Resultaten rein geistiger Arbeit und jedem andern Producte.

Soll nämlich die an einem körperlichen Producte fixirte geistige Arbeit einen im Preise desselben ausgedrückten selbständigen Tauschwerth haben, so muss dem Geistes-Arbeiter eine dem Eigenthumsrechte analoge ausschliessliche Verfügung über die Form der Veröffentlichung möglich sein, in welcher er das Resultat seiner geistigen Arbeit anbietet, da der geistige Inhalt eines solchen Productes vom Eigenthumsrecht nicht ergriffen werden kann.

Eine solche Tauschwerthsfähigkeit der Producte geistiger Arbeit ist ebenso die Vorbedingung für diese selbst, als die Freiheit der Person und des Eigenthums die Voraussetzung der Volkswirthschaft bildet. Ja, der Staat hat nicht nur ein wirthschaftspolitisches,

* Hierüber ausgezeichnet A. E. F. Schäffle, die nationalökonomische Theorie der ausschliessenden Absatzverhältnisse. 1867. Auch Klostermann, das geistige Eigenthum an Schriften, Kunstwerken und Erfindungen. 1867, 1869.

sondern überhaupt ein eminentes culturpolitisches Interesse an der steten Erweiterung der geistigen Arbeit und muss darum derselben auch einen Schutz angedeihen lassen, welcher ausreicht, um der Entfaltung des geistigen Arbeitstriebes sicher zu sein. (Autorschutz, Verlagsrecht.)

Gerade die Erwerbfreiheit bringt es mit sich, dass Jeder geschützt sein muss gegen Thätigkeiten eines Andern, wodurch seine eigne Freiheit gefährdet wird; das Prinzip der bürgerlichen Freiheit lautet, dass sie so weit reicht, als nicht die Freiheit eines Andern dadurch verletzt wird.

Mit Rücksicht darauf darf aber auch der Schutz nicht weiter gehen, als das specielle national-ökonomische Interesse reicht, die an körperlichen Producten fixirte geistige Arbeit tauschwerthfähig zu machen.

In welchen Fällen nun und in welcher Form der geistigen Arbeit ein besonderer Schutz des Staates gewährt werden muss, hängt von den Formen ab, in welchen die Resultate der reinen Geistesarbeit in den Verkehr gebracht werden können, weil hievon wieder die Tauschwerthsbestimmung der geistigen Leistung bedingt ist.

1. Ist die Fixirung der geistigen Arbeit in einem bestimmten körperlichen Producte nur dem Geistes-Arbeiter selbst möglich, so ist seine Arbeit, da er an diesem Producte an sich schon Eigenthum besitzt, tauschwerthfähig, ohne dass sie eines besondern Staatsschutzes bedürfte. Diess gilt z. B. bezüglich aller Original-Schöpfungen der bildenden Kunst, bei welchen zwar die zu Grunde liegende Idee ja das ganze Resultat der geistigen Arbeit, aber nicht ihre vollkommene Darstellbarkeit, Gemeingut werden kann.

2. Aehnlich verhält es sich bezüglich aller Erfindungen auf dem industriellen Gebiete, deren Darstellungsweise aus dem Producte nicht sofort ersichtlich oder auf dem Wege mechanischer Vervielfältigung nicht ohne weiteres genau nachgeahmt werden kann.

3. In allen Fällen gewerblicher Production, welche zwar eine vorausgehende besondere Geistesarbeit unterscheiden lässt, bei welcher aber dennoch die Stoffproduction und Verarbeitung so sehr überwiegt, dass in den Vortheilen einer gewerblichen Initiative ein entsprechender Preis der Geistesarbeit gesehen werden kann, recht-

fertigt sich gleichfalls ein eigener Schutz nicht; so bei vielen Erfindungen, gewerblichen Mustern, photographischen Aufnahmen etc.

Dieser besondere Schutz der reinen Geistesarbeit wird daher vorzugsweise in jenen Fällen nothwendig sein, wo die Resultate derselben nur in einer solchen Form körperlich dargestellt werden können, welche auf rein mechanischem Wege beliebig vervielfältigt werden kann. Hieher gehören:

1. der Schutz der Schriftsteller, deren geistige Arbeit nur in Druckwerken fixirt und veröffentlicht werden kann.

2. Der Schutz der Künstler, soferne deren Kunstleistungen in derselben Form gleichfalls auf mechanischem Wege beliebig wiedergegeben werden kann (Compositeure, Kupferstecher, Holzschneider etc., aber nicht Architekten, Oelmaler, Bildhauer, deren Originalschöpfungen durch Copien, Nachbildungen etc. nicht in ihrem Tauschwerthe beeinträchtigt werden können).

3. Verwandt hiemit ist der Schutz dramatischer Dichter und Compositeure, welche die Form der Darstellung oder musikalischen Aufführung für ihre Arbeit wählen, weil auch diese Verkehrsform vom Autor nicht beherrscht werden und ohne sein Zuthun beliebig reproducirt werden kann. Nur wird sich die Cumulirung dieses Schutzes mit dem Schriftstellerschutze nicht rechtfertigen lassen, da dem Geistesarbeiter nicht für alle erdenklichen Formen, sondern nur für jene bestimmte Form des Geistesproductes Schutz gewährt werden soll, in welcher er das Resultat seiner geistigen Arbeit anbietet.

4. Der sog. Patentschutz ist dadurch zwar nicht vollständig, aber doch grossentheils beseitigt. Ein ausschliessendes Recht des Erfinders auf die Form, in welcher er die Erfindung in den Verkehr bringt, könnte nur dann gerechtfertigt werden, wenn einestheils die Resultate dieser geistigen Arbeit eine von der Form, an welche sie fixirt sind, unabhängige Existenz haben (z. B. wenn wissenschaftliche Lehrsätze zu unmittelbarer technischer Verwendung sich eignen), oder wenn diese Form eine beliebige nicht vom Erfinder abhängige mechanische Vervielfältigung zulässt. Da aber einerseits die Unmöglichkeit besteht, bei dem fraglichen Schutz der Erfindungen eine solche Unterscheidung praktisch festzuhalten, und da anderseits das Schutzbedürfniss der Autoren zum Theil wenig-

stens in ihrer berufsmässigen geistigen Thätigkeit begründet ist, welche beim Erfinder nicht angenommen werden kann, so wäre es ungerechtfertigt, einen allgemeinen Schutz der Erfindungen (Patente) zu gewähren, weil dadurch die Verbreitung vortheilhafter industrieller Verbesserungen und damit der Fortschritt der Production überhaupt aufgehalten würde, um in ganz vereinzelten Fällen einen höhern als den freien Unternehmerlohn zu sichern.

Da der Autorschutz nur den Zweck verfolgt, die Geistesarbeit unter allen Umständen tauschwerthfähig zu machen, also dem Autor eine entsprechende Entlohnung zu ermöglichen, so darf derselbe auch nicht weiter gehen, als dem Autor das ausschliessliche Recht für eine bestimmte Zeit (Lebenszeit, besser bestimmte Schutzfrist für jedes Geistesproduct) zu gewähren, um sein Geistesproduct in jener Form gewerbsmässig darzustellen, welche er für die Veröffentlichung gewählt hat (Buch, Photographie, dramatische Darstellung etc.). Ja er könnte ganz entbehrlich werden, wenn das Verkehrsleben selbst solche Formen ausbilden würde, in welchen der Geistesarbeit ihr Tauschwerth gesichert wäre (Gegenseitigkeitsversicherung?).

IV. Capitel. Der Verkehr.

§ 45. Mass und Gewicht.

Im Gegensatze zu den Erwerbszweigen, deren Gedeihen von möglichster Mannigfaltigkeit und Vielseitigkeit bedingt ist, verlangt der Verkehr, sowohl was die rechtlichen Formen anbelangt (Handels-, Wechsel-, Seerecht), als auch hinsichtlich der Tauschwerkzeuge und Verkehrsanstalten eine einheitliche, gleichförmige Entwicklung, welche eben desshalb vielfach eine besondere Thätigkeit der Staatsverwaltung unentbehrlich macht.

Masse und Gewichte zunächst, als die Werkzeuge zur raschen und richtigen Beurtheilung der körperlichen Ausdehnung und Schwere der Sachgüter, welche zur Schnelligkeit und Sicherheit des Tauschverkehrs so unumgänglich nothwendig sind, können nur durch staatliche Thätigkeit jene allgemeine Geltung im Staate und jenes Vertrauen in die Richtigkeit ihrer Verhältnisse erlangen, von welchen ihre Anwendbarkeit im grossen Verkehrsleben abhängt.

Auch die immer mehr angestrebte Gleichförmigkeit des Mass- und Gewichtswesens nicht blos für den ganzen Staat, sondern wo möglich für die ganze civilisirte Welt wird nur auf dem Wege der staatlichen Gesetzgebung zu erreichen sein.

Bei der Einführung oder Veränderung eines Mass- und Gewichtssystems sind die Resultate der mathematischen und naturwissenschaftlichen Forschungen nebst den aus der Betrachtung der Volkswirthschaft sich ergebenden Erfahrungssätzen zu Grunde zu legen. Darnach können gegenwärtig als Forderungen in Betreff der Zweckmässigkeit eines solchen einheitlichen Systems bezeichnet werden:

1. Die möglichste Unveränderlichkeit der Grundlage des ganzen Systems. (Unwandelbare Grundlage aus der Natur.)

2. Die Uebereinstimmung der verschiedenen Massgattungen (Längen- und Flächen-, Körper- und Hohlmasse, Gewichte) in der Einheit des Grundmasses.

3. Einheitliche Massbestimmung für alle auf die gleiche Weise messbaren Gegenstände (nicht zweierlei Pfunde, Ellen etc.).

4. Einfache Rechnungsweise (dekadisches System).

Das diesen Anforderungen am meisten entsprechende französische Mass- und Gewichtssystem mit der Grundlage des Meters in decimaler Theilung hat eben desshalb bereits eine nahezu allgemeine Anerkennung und Anwendung gefunden.

Die besondern Aufgaben der Staatsverwaltung zur Erhaltung der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der eingeführten Masse und Gewichte bestehen:

1. in Niederlegung und Verwahrung der Urmasse (étalons) unter besonderer Aufsicht;

2. in Anfertigung und Vertheilung von Copien derselben in den einzelnen Verwaltungsbezirken zur Aichung, Stempelung und Revision;

3. in amtlicher Aichung und Stempelung aller als Masse oder Gewichte dienenden Gegenstände;

4. in Vorschriften über die ausschliessliche Anwendung solcher geaichter und gestempelter Masse und Gewichte, verbunden mit Strafandrohungen gegen Uebertretung derselben;

5. in öfterer Untersuchung der im Umlaufe und gewerblichen

Gebrauche befindlichen Masse und Gewichte und Entfernung der als unrichtig befundenen.*

§ 46. Geld.**

Das volkswirthschaftliche Bedürfniss hat sich im Gelde einen allgemeinen Tauschwerthsmesser und ein bequemes Mittel zur Vornahme von Tauschoperationen geschaffen. Vollkommen kann dasselbe aber seine Aufgabe doch nur dann erfüllen, wenn der Stoff des Geldes edles Metall (Gold oder Silber), die Form Münze, und die Anerkennung seiner Eigenschaften, die Annahme an Zahlungsstatt in Folge des Einsetzens der staatlichen Autorität gesetzlich erzwingbar ist.

Die Aufgabe der Staatsverwaltung ist also damit begrenzt, dass dem volkswirthschaftlichen Verkehr ein brauchbares Geld hergestellt wird. Weder Regalität des Ausmünzens, noch eine Finanzoperation, noch ein Staatsgewerbe kann und darf in dem ausschliesslichen Rechte des Staates auf die Münzprägung gesehen werden; der Staat hat ein solches Recht nur, weil er die Pflicht hat für das volkswirthschaftliche Bedürfniss nach Geld thätig zu werden, und weil er diese nach den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen auf keinem andern Wege erfüllen kann.

I. Die Forderungen der Volkswirthschaft, von welchen die

---

* Nach der Mass- und Gewichtsordnung des Norddeutschen Bundes vom 17. August 1868, welche das französische System zuerst den deutschen Verhältnissen angepasst hat, ist für das Längenmass die Einheit der Meter (Stab), mit den Abtheilungen Centimeter (Neuzoll), Millimeter (Strich); Dekameter (Kette), Kilometer (1000 M.). — Die Einheit des Flächenmasses ist der Quadrat-Meter; 100 Quadrat-M. sind eine Are; 10.000 Quadrat-M. eine Hektare. Für das Körpermass ist die Einheit der 1000. Theil des Cubikmeters, Liter oder Kanne; $^1/_2$ Liter (Schoppen); $^1/_{10}$ Cubik-M. ein Hektoliter (Fass); 50 Liter = $^1/_2$ Fass = 1 Scheffel. — Entfernungsmass ist die Meile = 7500 Meter. — Gewichtseinheit bildet das Kilogramm = 2 Pfund = 1000 Gramm; 10 Gramm = 1 Neuloth; $^1/_2$ Kilogramm = 1 Pfund; 50 Kilogramm = 1 Centner; 1000 Kilogramm = 1 Tonne. — Das Gramm ist 1 Cubik-Centimeter destillirten Wassers.

** Hoffmann, Die Lehre vom Gelde. 1838. Oppenheim, Natur des Geldes. 1855.

Verwaltung sich in ihrer Thätigkeit für das Münzwesen vorzugsweise leiten lassen muss, sind im Allgemeinen dahin zu bestimmen:

1. Das Münzwesen muss für den ganzen Staat einheitlich und allgemein geordnet sein; ja selbst mit dem Auslande (in erster Linie mit den Nachbarstaaten) soll wo möglich eine Uebereinstimmung wenigstens in den Grundverhältnissen bestehen.

2. Die Währung soll den thatsächlichen Verhältnissen des Geld-(Edelmetall-)Marktes entsprechen.

3. Die Wahl des Münzfusses, die Stückelung und eine genügende Ergänzung durch Scheidemünze muss sich an das Verkehrsbedürfniss anschliessen.

ad 1. Die Einheit des Münzwesens im Staate ist ebenso nothwendig für das lebhafte Verkehrsbedürfniss innerhalb der Grenzen des Staates, welcher ja auch immer ein gemeinsames Wirthschaftsgebiet umschliessen soll, als sie bei dem ausschliesslichen Rechte des Staates auf Münzprägung leicht herzustellen und zu erhalten ist. Auch für den internationalen Verkehr wäre eine einheitliche (Welt-) Münze ein nicht zu unterschätzender Vortheil, wenn schon das Bedürfniss darnach bei weitem nicht so dringend ist, wie bezüglich einer einheitlichen Mass- und Gewichtsordnung. Für den grossen Handelsverkehr nemlich, welcher die Hauptmenge seiner Forderungen durch Wechsel und Anweisungen, seine Baarzahlungen aber vorzugsweise durch Barren (ungemünztes Edelmetall) vermittelt, hat das gemünzte Geld mehr oder weniger nur die Bedeutung der Scheidemünze; es wird weniger zur Zahlungsvermittlung als zur leichtern Auseinandersetzung angewendet. Für den Kleinverkehr andererseits ist eine internationale Münzeinheit so viel wie bedeutungslos, da er höchstens an der Landesgrenze häufig mit einem fremden Münzgebiete in Berührung kömmt, sonst aber nur in ganz vereinzelten Fällen Zahlungen oder Berechnungen in fremden Münzsorten zu empfangen oder zu machen hat. Der unmittelbare Nutzen einer solchen internationalen Münzeinigung besteht demnach nur in allgemeiner Erleichterung und Vereinfachung der Berechnungen, und in Gleichförmigkeit daher auch allgemeiner Verständlichkeit der Preisbestimmungen; daneben noch in Vortheilen für den Reiseverkehr und für die (nicht bedeutenden) Geldsendungen. Es wäre daher verfehlt, wollte ein Staat die im

Innern nothwendige Reform des Münzwesens aufschieben oder sich in der Wahl eines als vorzüglich anerkannten Münzsystems beirren lassen durch den Gedanken an eine einmal mögliche internationale Regelung des Münzwesens, oder um der Beförderung einer internationalen Münzeinigung willen ein anerkannt unrichtiges, aber vielverbreitetes Münzsystem annehmen.

ad 2. Die Frage, welche Währung dem Münzsysteme zu Grunde liegen soll, lässt sich, soferne eines von den Edelmetallen als ausschliessliches Währungsmetall gewählt werden soll, endgültig nicht allgemein entscheiden, sondern wird je nach den Verhältnissen der Edelmetallproduction und den sonstigen wirthschaftlichen, besonders Verkehrs-Verhältnissen verschieden beantwortet werden müssen. Die letzteren sprechen nun allerdings für eine stetig zunehmende grössere Geeignetheit der Goldwährung. Silber ist für niederere, Gold für höhere Culturstufen im Allgemeinen brauchbarer. Dagegen treten bei der Edelmetallproduction fortwährend solche Schwankungen auf, dass ein aus den Thatsachen derselben gezogener Schluss auf die Vorzüglichkeit des einen oder anderen Edelmetalls nur unsicher sein kann, weil weder Gold noch Silber eine stetig überwiegende Vermehrung aufzuweisen hat. Während früher fast allgemein die Silberwährung bevorzugt war, hat sich in neuerer Zeit (besonders seit 1848) das Streben nach der Goldwährung mit Beziehung auf die veränderten Productionsverhältnisse gezeigt; die allerneueste Zeit dagegen hat wieder einen Umschwung gebracht, da sich unter unsern Augen (seit 1858) die Production wieder mehr zu Gunsten des Silbers zu gestalten beginnt.

Kann man sich daher prinzipiell weder zu Gunsten der Gold- noch der Silberwährung entscheiden, so ist dagegen die Doppelwährung* (alternirende Mischwährung) geeignet, sich unter allen Verhältnissen der Edelmetallproduction als entsprechend zu behaupten.

Der Haupteinwand, welcher gegen die Doppelwährung immer

* Man hat in neuester Zeit auch von einer Parallelwährung gesprochen (Grote, Der Uebergang von der Silberwährung zur Goldwährung. Berlin 1868.), welche sich von der Doppelwährung nur dadurch unterscheidet, dass die beiden Edelmetalle ganz unabhängig von einander, ohne gesetzliche Tarifirung gegen einander umlaufen würden.

erhoben wird, hält sich an die dabei nothwendige Festsetzung eines gewissen Werthverhältnisses zwischen Gold und Silber (in Frankreich 1 : $15._{50}$); dadurch entstehe bald ein Widerspruch der gesetzlichen Bestimmung mit dem thatsächlichen Werthsverhältnisse, welches sich bei veränderten Productions- und Consumtionsmengen der Edelmetalle gleichfalls leicht verändere; dieser Widerspruch aber führe eine Unsicherheit des ganzen Geldwesens mit sich. Ausserdem werde dadurch auch eine Ungerechtigkeit gegen die Bürger begangen, indem sie gezwungen werden, billigeres Geld zu höherem Kurse anzunehmen; damit schädige man insbesondere die Interessen aller derjenigen, welche Forderungen an andere haben, da den Schuldnern die Möglichkeit geschaffen würde, durch Zahlung in der billigen Geldsorte sich auf Kosten der Gläubiger einen Vortheil zu verschaffen. Endlich sei die Doppelwährung für die Dauer eine Unmöglichkeit, weil das billigere Metall massenhaft eingeführt, das theure ausgeführt werde und dadurch immer bald eine factische Einheitswährung entstehen müsse.

Es erweisen sich jedoch diese Gründe gegen die Doppelwährung bei näherer Betrachtung als unzureichend.

a. Der sog. Zwangskurs des relativ entwertheten Metalls kann jedenfalls nicht lange währen; das Ausströmen des theureren Metalls wird in der Erweiterung des Gebrauchs des billigeren selbst seine Grenze finden, weil eben dadurch dem weitern Sinken des Preises vorgebeugt wird. Die steigende Nachfrage nach dem billigeren Metalle wird also dessen Preis wieder erhöhen, dadurch den Preisunterschied der Metalle ausgleichen und weitere Ausfuhr des einen Metalls verhindern.

b. Eine Ungerechtigkeit gegen die Gläubiger liegt in Einführung der Doppelwährung nicht, weil ein Nettogewinn aus den Preisschwankungen der edlen Metalle nur bei grossartigen Verkehrsoperationen möglich, aber auch hier immer minim ist, während von dem einfachen Privatmanne ein solcher Gewinn aus der Differenz zwischen dem gesetzlichen und dem factischen Werthverhältnisse der Edelmetalle in der Regel gar nicht gemacht werden kann. Abgesehen aber von dieser so geringen Möglichkeit für den Schuldner, aus solchen Werthdifferenzen überhaupt auf Kosten des Gläubigers zu gewinnen, wird sowohl durch die Konkurrenz der Ver-

käufer des theurern Metalls diese Möglichkeit noch verringert, als auch durch Stipulation einer bestimmten Geldsorte (Gold oder Silber), wodurch sich der Gläubiger vor unvorhergesehener Benachtheiligung schützen kann.

c. Die Möglichkeit des Ausströmens eines Metalls bei der Doppelwährung ist eher als ein Vortheil denn als ein Nachtheil anzusehen. Dadurch ist dem Handel freie Wahl des Metalls, je nach dem grössern Vortheile des einen oder andern gelassen, und also das Geldwesen am meisten den Prinzipien der wirthschaftlichen Freiheit entsprechend geregelt.

d. Die vorübergehenden Nachtheile, welche mit dem factischen Uebergange von zwei Währungsmetallen zu einem in Folge einer Preisverminderung desselben entstehen können, würden jedenfalls aufhören, wenn die Doppelwährung nicht blos in einem Staate, sondern in einer Mehrzahl von Staaten oder gar allgemein angenommen würde; die Preisschwankungen der Edelmetalle könnten auf das Münzwesen um so weniger Einfluss haben, je grössere Verbreitung die Doppelwährung gefunden hätte.

e. Die Doppelwährung ist jedenfalls auch das beste Mittel, um das jeweilige Verkehrsbedürfniss nach Gold- oder Silberwährung zum deutlichsten und unverfälschten Ausdrucke zu bringen, und würde sich daher auch als Uebergangsmassregel bei einem beabsichtigten Wechsel des Währungsmetalls empfehlen.

ad 3. In Bezug auf den Münzfuss, die Stückelung und Scheidemünzen (Münzsystem i. e. S.) gilt es als erster Grundsatz, dass das Münzsystem mit dem Gewichtssystem übereinstimme, sowohl was die Münzeinheit, als was ihre Vervielfachungen und ihre Theilung anbelangt. Das metrische (Decimal-) System ist desshalb auch allgemein als das theoretisch und praktisch einzig richtige anerkannt; die vorzüglichste Grundlage für ein Münzsystem ist daher auch die reine metrische Einheit, das Gramm Fein-Gold, um so mehr als dasselbe zugleich eine ganz geeignete Rechnungseinheit bildet.*

* Die Durchführung eines auf dieser Grundlage aufgebauten Münzsystems würde am besten in der Weise geschehen, dass das Zehnfache der Rechnungseinheit (welche dem gegenwärtigen preuss. Thaler am nächsten kommt und zugleich Münzeinheit für Silberwährung würde) zur Münzeinheit für Goldwäh-

Bei der Wahl der Rechnungseinheit (Hauptmünzstück) ist nemlich die Rücksicht auf die Bequemlichkeit des Verkehrs und der Rechnung, auf die Wohlstandsverhältnisse und die Grösse der Durchschnittsumsätze massgebend; allzu grosse Rechnungseinheiten sind nicht nur unbequem im Gebrauche, sondern veranlassen auch eine zu mannigfache Stückelung; allzu kleine tragen den entgegengesetzten Fehler an sich, dass die Stückelung dem Bedürfnisse nicht mehr genügen kann und sind zum Rechnen nicht minder unbequem.

Ferner ist eine möglichst grosse Reinheit des Edelmetalls (geringe Beimischung von schlechterem), sowie thunlichste Uebereinstimmung der Münzeinheit und des darauf begründeten Rechnungssystems mit den Bedürfnissen des internationalen Verkehrs anzustreben.

Scheidemünzen sind schon der höheren Prägekosten wegen nach einem leichteren Münzfusse (Verhältniss der Münzstückzahl zum Münzgewichte) auszuprägen. Doch darf diese Erleichterung eine gesetzlich bestimmte mässige Grenze nicht übersteigen, und die Menge der Scheidemünze nicht über den reellen Bedarf vermehrt werden; die grösste Scheidemünze soll kleiner sein, als die kleinste vollwichtige Münze, und zur Annahme von Scheidemünze darf nur bis zum Werthe der Rechnungseinheit gesetzlicher Zwang bestehen.

II. Den von der Volkswirthschaft gestellten Anforderungen an ein gutes Münzwesen kann der Staat für die Dauer nur dann genügen, wenn er auf die Ausbildung und Vervollkommnung der Münztechnik bedacht ist, und bei Herstellung der Münzen, sowie zu ihrer Erhaltung in gutem Zustande sich von den durch die Technik festgestellten Erfahrungsregeln leiten lässt. Vorzugsweise muss Rücksicht genommen werden auf den Durchmesser der Münzen, welcher zur Verminderung der Abreibungsflächen im Verhältniss zur Dicke nicht zu gross gewählt werden darf, auf dieRänderung, die Legirung (Beimischung von fremdem Metall, rothe, weisse L.), welche wenn auch nicht ganz vermieden, so doch be-

---

rung (Goldkrone) genommen würde; der 1000. Theil der Krone würde dann als Kreuzer die Einheit der Scheidemünze werden. Solche Vorschläge sind in neuester Zeit von Nothomb in den preussischen Jahrbüchern 1869 und von Mosle, Das teutonische Münzsystem 1870, gemacht worden.

sonders bei Gold auf ein Minimum reducirt werden soll, in keinem Falle aber zum Vortheile der Münzstätte ausgebeutet werden darf.

Zur Erhaltung guter Münzen im Verkehre ist es nothwendig, sowohl eine Maximalgrenze des erlaubten Gewichtsverlustes festzusetzen, über welche hinaus die Münze nicht mehr als gesetzliches Zahlungsmittel gilt, als auch durch sorgfältige Controle der im Umlaufe befindlichen Münzen und Einziehung und Umprägung der nicht vollwichtigen Münzen, wozu das Bedürfniss aus dem Angebote alter Münzen bei den Münzstätten und öffentlichen Kassen wahrgenommen werden kann, jene Sicherheit des Münzwesens zu erhalten, welche durch Einsetzen der staatlichen Autorität garantirt ist und die Voraussetzung bildet für den wirklichen Eintritt der günstigen Folgen eines geordneten Münzwesens für das volkswirthschaftliche Leben im Staate.

III. Die staatliche Sorge für das Geldwesen erstreckt sich über alle Zweige desselben, welche das volkswirthschaftliche Bedürfniss entwickelt. Hieher zählt denn auch das Papiergeld, welches zwar nicht wie das Metallgeld für den Verkehr nothwendig ist, aber doch grosse Annehmlichkeiten bietet (Zahlungserleichterung, geringe Kosten der Versendung etc.).

Der Staat ist also nicht prinzipiell zur Herstellung von Papiergeld verpflichtet; aber wo das Bedürfniss nach Papiergeld auftritt, muss es vom Staate befriedigt werden. Als Anzeichen eines solchen Bedürfnisses können u. a. angesehen werden: ein Steigen im Preise des Metallgeldes im Vergleiche zu den Waarenpreisen; geringes Angebot von ungemünztem Metall, starke Benützung von Creditbillets, bereitwillige Aufnahme fremden Papiergelds. Besonders durch letzteren Umstand kann der Staat sogar zur Emission gezwungen werden, wenn er nicht eine dauernde unverzinsliche Anleihe des auswärtigen Staates im Inlande zulassen will, statt selbst dieselbe zu geniessen.

Jedes vom Staate emittirte Papiergeld muss nun, um seine Bestimmung vollkommen zu erfüllen und das geltende Münzsystem nicht zu alteriren, einen gesetzlichen Curs (Parikurs) gleich dem Metallgelde haben. Da aber der Preis des Papiergeldes nicht auf dem innern Werthe desselben, sondern nur im Vertrauen auf die Autorität des Staates beruht, so kann der Parikurs mit dem Me-

tallgelde nur aufrecht erhalten werden, wenn jenes vom Staate an Zahlungsstatt angenommen (Steuerfundation) und auf Verlangen eingelöst wird (Metallfundation). Das erstere allein ist nicht genügend, weil der Staat mit den Einkünften aus Steuern wieder seine Zahlungen machen, also das Papiergeld immer wieder in den Verkehr bringen muss; in der letzteren Forderung dagegen liegt das richtige Correctiv gegen übermässige Emission. Wo dieses fehlt, tritt leicht, bei Schwächung des Staatscredits zumal, eine Entwerthung des Papiergelds, daher Agio für Metallgeld ein; das Papiergeld verliert den Charakter eines Surrogats, und eine factische Papierwährung verdrängt die gesetzliche Währung im Verkehre, wodurch für die ganze Volkswirthschaft Störung und Unsicherheit entsteht. Die factische Emission kann der Staat auch einem Privatunternehmen (Bank) unter seiner Controle überlassen, was aber nicht mit dem Rechte der Banknotenemission verwechselt werden darf; vgl. § 47.

§ 47. Credit.*

Der Credit erleichtert die Uebertragung der Productionsfactoren, zumal des Kapitals aus einer Hand in die andere, führt sie der jeweilig besten Verwendung zu und bildet damit eine der Hauptformen des Güterumlaufs, ein vorzügliches Beförderungsmittel des Verkehrs.

Wie aber bei den übrigen Formen des Güterumlaufes, so ist auch hier eine positive Thätigkeit des Staates nicht bloss unter gewissen Voraussetzungen, sondern prinzipiell und unter allen Umständen geboten; sie ist schon im Begriffe des Credites gelegen, welcher in dem Vertrauen besteht, dass der Borgende zu rechter Zeit zahlen wolle, könne und müsse. (Definition Hermanns.) Diese nothwendige erste Function der Staatsgewalt besteht in der Erlassung und Durchführung der Schuldgesetze (Creditgesetze) und Einrichtung einer raschen und sichern gerichtlichen Execution der säumigen Schuldner (vgl. § 37).

Daran schliessen sich sodann eine Reihe administrativer Massregeln und Einrichtungen, welche für die einzelnen Arten des Credits besonders nothwendig werden.

* Nebenius, der öffentliche Credit. 2. Aufl. 1829.

Die Hauptarten des Credits sind:

1. Der persönliche Credit mit seinen Formen der einfachen Schuldverschreibung, des Darlehens auf Faustpfand und der Darlehen mit Verbuchung (bei Vorschusskassen und Darlehensvereinen).

2. Der Realcredit mit dem System der Grund- und Hypothekenbücher und den Formen der Hypothekenbriefe und Pfandbriefe.

3. Der Geschäftscredit, dessen Hauptformen der Buchcredit (bes. Contocorrent), der Wechselcredit und der Bankcredit sind.

4. Der industrielle Credit, dessen gewöhnlichste Form die Actie bildet.

Für alle vier Arten des Credits bestehen besondere Anstalten, welche wegen der Wichtigkeit des Credits für das Verkehrsleben eine besondere Aufmerksamkeit der Staatsverwaltung in Anspruch nehmen.

ad 1. Für den persönlichen Credit bestehen Leihanstalten, welche die Benützung desselben dadurch erleichtern, dass sie Darleihen gegen Faustpfand oder einfache Verschreibung (mit oder ohne Bürgschaft) ganz allgemein oder wenigstens für bestimmte Kategorien der Bevölkerung, nicht bloss in einzelnen Fällen anbieten. Je nach der Art der Creditgewährung sind sie Pfand- oder Leihhäuser und Hilfsleihkassen.

Beide Arten von Anstalten eignen sich zwar auch für den Privatgewerbsbetrieb; die Vortheile derselben, welche in Schnelligkeit und Geheimhaltung der Hilfe, mässiger Zinserhebung, vorzugsweise aber in Gewährung von kleinen Darlehen an ärmere Schuldner bestehen, sind auch durch Privatleihanstalten zu erreichen, und dieselben daher auch nicht zu verbieten. Aber doch stellen sich die mit derartigen Anstalten immer verbundenen Nachtheile (Veranlassung zur Verschwendung, Diebshehlerei und Betrug einerseits, Unsicherheit des Credits und eine dadurch hervorgerufene in höherem Zinse sich ausdrückende Assekuranzprämie anderseits) bei Privatanstalten in so erhöhtem Masse ein, dass die Verwaltung, zunächst wegen des mehr örtlichen Charakters solcher Anstalten die Gemeindeverwaltung, mit gutem Grunde sich veranlasst

sieht, Privatleihanstalten einer strengen Ueberwachung zu unterwerfen und durch Errichtung öffentlicher Leihanstalten dem Creditbedürfnisse der Dürftigern in ausreichender Weise entgegenzukommen; um so mehr als eine gedeihliche Wirksamkeit von Privatanstalten wegen der geringen Gewinne immer auf ein bescheidnes Mass sich beschränkt sehen wird.

Dabei ist jedoch nicht aus dem Auge zu lassen, dass solche öffentliche Leihanstalten nicht eine Einnahmsquelle für die öffentlichen Finanzen, sondern nur Hilfsanstalten zur Hebung der unbemittelten Klassen sein sollen; es darf daher nicht die Erzielung eines Reingewinnes verfolgt werden; Ueberschüsse welche sich ergeben sind vielmehr zur Herabsetzung des Zinsfusses für Darlehen zu verwenden. Anderseits dürfen aber auch insbesondere die Hilfsleihkassen nicht als Almosenanstalten aufgefasst werden; es sind vielmehr auch hier nur verzinsliche Darlehen zu gewähren, welche etwa in Annuitäten zurückgezahlt werden dürfen. Dagegen ist allerdings die äussere Verbindung solcher Anstalten mit der Verwaltung von Armenanstalten (aber nicht die Confundirung) wegen der Vereinfachung der Geschäfte und der Kostenersparung zweckmässig.

Ueber die für einzelne Kategorien bestehenden Vorschusskassen vgl. was über die genossenschaftliche Selbsthilfe an verschiedenen Stellen bes. § 35—38 gesagt ist.

ad 2. Der Realcredit verlangt ausser den allgemeinen Creditgesetzen noch besondere staatliche Einrichtungen, welche dem Kapitale als Antrieb dienen sollen, sich in diese Verwendung zu begeben. Bei der Gebundenheit und relativen Unbeweglichkeit des Hypothekkapitals ist nemlich eine erhöhte Sicherheit das nothwendige Aequivalent, welches zur Erhaltung ausgedehnter Anwendung des Realcredits geboten werden muss. Nicht genügende Sicherheit der Unterlage des Realcredits (des Werthes der Immobilien) und eine grössere Unbeweglichkeit, als im Wesen des Realcredits gelegen ist, sind die Ursachen, welche gerade in der Gegenwart ein starkes Wegziehen des Kapitals von Grund und Boden bewirkt haben, und es ist Aufgabe der Gesetzgebung gerade durch Beseitigung dieser Ursachen eine Hebung und Ausdehnung des Realcredits herbeiführen zu helfen.

Dieses Ziel wird vornehmlich nur durch eine gute Einrichtung der Grundbuch- und Hypotheken-Gesetzgebung sowie durch Realcreditanstalten erreicht werden können.

a) Die Reform-Grundsätze der Grundbuch- und Hypothekenordnung* beziehen sich theils auf die Vermehrung der Sicherheit theils auf die Erhöhung der Beweglichkeit der dargeliehenen Hypothekkapitalien, wodurch am besten auch die Interessen der kapitalbedürftigen Grundbesitzer gefördert werden. Die erstere Aufgabe wird erreicht durch Einführung des Grundbuchsystems (§ 32) an Stelle des Pfand- (Hypotheken-) Buchsystems und Begründung desselben auf ein genaues Kataster; ferner durch Festhalten der rein dinglichen Natur der Hypothek, sowie der bewährten Prinzipien der Publicität, Specialität und Priorität.

Die grössere Beweglichkeit der Hypothekkapitalien, als zweites Ziel der Reform, wird erreicht durch die Möglichkeit der Mobilisirung der Hypothek **, welche durch Hypothekenbriefe auf Inhaber (Pfandbriefe) mit Theilung der gesammten Post in kleinere Beträge (appoints) geschaffen wird.

b) Die Gründung von Realcreditanstalten kann vom Staate ausgehen, wo Privatspeculation oder Association diese nicht in's Leben rufen; prinzipiell ist hiefür Staatsthätigkeit ebenso wenig gefordert, als es gerechtfertigt ist, solchen Anstalten besondere Vergünstigungen oder Privilegien (wie z. B. schnellere Executionsmittel) einzuräumen.

Hypothekenbanken und Hypothekenversicherungsanstalten, letztere besonders geeignet zur Belehnung von Nachhypotheken, unterliegen denselben Bestimmungen, wie die übrigen Banken oder Versicherungsanstalten; sonstige Realcreditanstalten fallen je nach der Form ihrer Zusammensetzung unter das Gesellschafts- oder Genossenschaftsrecht.

ad 3. Als Voraussetzung einer vortheilhaften Entfaltung des Geschäftscredits erscheint zunächst ein gut codificirtes Handels- und Wechselrecht, welches einheitlich für den ganzen Staat

---

* Mascher, H. A., Das deutsche Grundbuch- und Hypothekenwesen. 1869.

** Lehmann, die Mobilisirung des Hypothekenbriefs. 1863.

sein und in möglichster Uebereinstimmung mit den Grundsätzen des Handels- und Wechselrechts anderer, wenigstens der benachbarten Staaten sich befinden soll; ferner eine einheitliche Rechtsprechung, damit nicht die handels- und wechselrechtliche Praxis die gleichmässige Anwendung der Rechtsgrundsätze wieder alterire. Eine weitere staatliche Sorge für die verschiedenen Thätigkeiten zur Belebung des Geschäftscredits ist in der Regel nicht geboten, da die meisten der zu diesem Zwecke bestehenden Unternehmungen und angewendeten Formen sich als regelmässige kaufmännische Geschäfte darstellen, wie z. B. Gründung von Handelsgesellschaften, Benützung von Wechseln, Depositen, Saldosaal (clearing-house etc.).

Die verschiedenen Formen des Geschäftscredits concentriren sich nun in den Banken;* die Stellung des Staates zu denselben ist daher auch entscheidend für die Erfüllung staatlicher Aufgaben in Bezug auf den Geschäftscredit überhaupt. In der Concentration der verschiedenen Formen des Geschäftscredits, wie diese dem Bankunternehmen zu eigen ist, liegt an sich keine Veranlassung für die Verwaltung, andre als die allgemeinen Grundsätze über Unternehmungen zur Anwendung zu bringen. Der Bankgeschäftsbetrieb einer einzelnen Person (Bankier) wird demnach als Gewerbsbetrieb der Gewerbeordnung, der Bankbetrieb einer offnen Handelsgesellschaft, Commandite oder Actiengesellschaft, den betreffenden allgemeinen Bestimmungen des Handelsrechts und den allgemeinen administrativen Anordnungen hinsichtlich solcher Gesellschaftsformen unterliegen (vgl. § 38); es bestehen keine genügenden Gründe, welche bei dem Prinzipe der Unternehmungsfreiheit gerade für Bankunternehmungen die Beibehaltung des Systems der Concessionirung rechtfertigen. Der Einfluss, welchen Banken auf das wirthschaftliche Leben äussern ist nicht ihnen besonders zu eigen; grosse Actienunternehmungen andrer Art können unter vielen Umständen gleichen ja bedeutenderen Einfluss auf die Volkswirthschaft ausüben. Die möglicherweise für Dritte aus betrüge-

* Vgl. unter vielen: Tellkampf, über die neuere Entwicklung des Bankwesens in Deutschland. 3. Aufl. 1856. Hübner, die Banken. I. II. 1853. Tooke, Geschichte der Preise. (Hauptwerk!). Deutsch von Asher, 1858.

rischer, sorgloser oder allzu speculativer Geschäftsführung entstehenden Nachtheile können weder als Regel gelten und daher auch nicht die Grundlage für eine besondere Massregel sein, noch kommen sie in Vergleich zu der Befriedigung eines thatsächlich grossen wirthschaftlichen Bedürfnisses, worin ihre regelmässige Wirksamkeit gesehen werden muss, überhaupt in Betracht.

Gesetzliche Normativbedingungen, Verpflichtung zur Anzeige und Eintragung in die Handelsregister, und eine staatliche Ueberwachung, ausgeübt durch die Forderung der Öffentlichkeit und Controle der Einhaltung der Normativbedingungen genügen der Sicherheit des Verkehrs und ermöglichen eine naturgemässe Entwicklung des Bankwesens; damit ist denn auch das vielfach vom Staate in Anspruch genommene Bankmonopol und die Frage von der Einheit oder Vielheit der Banken in einem Staate gewürdigt.

Mit den regelmässigen Creditgeschäften einer Bank (Wechseldiskont, Lombard, Contocorrent, Depositengeschäft, Handel mit Werthpapieren etc.) verbindet sich jedoch häufig auch noch die Anwendung eines besondern Mittels zur weitern Entwicklung und insbesondere zur Erhöhung der Gewinne aus Bankunternehmungen, zu welchem die Verwaltung wegen seiner grossen Tragweite für den Verkehr eine besondere Stellung nehmen muss: die Banknotenausgabe* (Zettelemission). Der Verkehr hat diese Creditform entwickelt, nicht bloss die Gewinnsucht der Banken; ohne ein vorhandenes Bedürfniss würden dieselben gewiss keine allgemeine Anerkennung und Annahme sich verschaffen können. Verwandt mit der Banknote sind zwar auch sonstige Creditbillets (Depositenscheine, Waarennoten, warrants, weigh notes, cedules und checks), welche sämmtlich in kleinern oder grössern Kreisen, für kürzere oder längere Fristen als Geldsurrogate umlaufen können. Die Banknote unterscheidet sich aber doch von allen diesen Creditformen wesentlich theils durch die unbegrenzte Dauer ihrer Umlaufszeit, theils auch und insbesondre durch die Art ihrer Emission, welche eine selbständige Bankoperation bildet und ihre Sicherung in dem ganzen Bankgeschäfte haben muss, während die andern Formen von Creditbillets nur accessorisch zu einer andern Bankoperation

* Wagner, A., System der deutschen Zettelbankgesetzgebung. 1870.

sich verhalten und immer specielle Deckung haben müssen. Darum sind auch besondere Massregeln hinsichtlich der Zettelbanken gerechtfertigt und geboten. Es lässt sich nun unbedingt annehmen, dass die etwaigen Nachtheile, welche durch die Benützung dieser Creditformen, der Banknoten, entstehen können, von den enormen Vortheilen überwogen werden, welche der Verkehr durch Vereinfachung, Raschheit und Billigkeit der Geschäfte aus ihrer Benützung schöpft.

Aber doch können diese Vortheile sicher nur dann gehofft werden, wenn die grösste Vorsicht und Erfahrung bei der Geschäftsführung solcher Zettelbanken waltet. Zudem berührt die Banknotenausgabe das Gebiet des ausschliesslich dem Staate vorbehaltnen Geldwesens (§ 46) so nahe, und nimmt das öffentliche Vertrauen in so besonderem Masse in Anspruch, dass aus diesen Gründen die Staatsverwaltung mit Recht die unbedingte Freiheit der Zettelbanken für bedenklicher hält, als die ausnahmsweise Beibehaltung des Concessionssystems für diese besondere Art von Banken.

Ueber das Mass der bei Gründung einer Zettelbank zu stellenden Forderungen und des auf den Betrieb auszuübenden staatlichen Einflusses bestehen jedoch gegenwärtig noch sehr verschiedene Grundsätze, welche sich in drei Gruppen scheiden lassen, und als Systeme der Bankpolitik bezeichnet werden. *

a) Das continentale System beruht auf dem Prinzipe der bankmässigen Deckung; die Sicherung der emittirten Banknoten wird zu erreichen gesucht durch die Vorschrift, dass derjenige (grössere) Theil der Noten, für welchen nicht Baardeckung verlangt wird, durch kurzfristige Forderungen der Bank gedeckt sein muss. Der Bankcredit ist bei diesem System zwar leicht benützbar; denn soviel die Bank auf kurze Fristen (Wechsel, Depositen etc.,) creditirt, so viel kann sie in Banknoten schulden. Es sichert aber diese Deckung nicht gegen eine Zahlungsunfähigkeit der Einlösungskassa einer Bank, wenn in Zeiten der Krisis die allgemeine Creditlosigkeit auch die Banknoten ergreift und dieselben massenhaft der Bank zur Einlösung präsentirt werden. Gerade

* Vgl. die Darstellung in A. Beer, Geschichte des Welthandels. Bd. III, 1864.

für die Zeiten einer Geldkrisis und Creditnoth wirkt daher das angewendete Sicherungsmittel nicht; in ruhigen Zeiten aber hängt die Umlaufsfähigkeit der Banknote nicht von der Einhaltung dieses arithmetischen Verhältnisses zwischen baar und bankmässig gedeckten Noten ab.

b) Das amerikanische System gestattet nur so viele Banknoten auszugeben, als bei einer eigens dazu errichteten Staatskassa Activa, besonders solide Staatspapiere hinterlegt sind. Auch hier tritt die Unwirksamkeit der Massregel gerade am deutlichsten bei einer politischen oder wirthschaftlichen Krisis auf; die Activa werden dann eben gleichmässig wie der Bankcredit entwerthet und damit ungeeignet als volle Deckung der emittirten Banknoten zu gelten.

c) Das englische System (beruhend auf der Peelsacte v. J. 1844) hat eine absolute Ziffer ($14._4$ Mill. Pf. St.) angenommen, bis zu welchem Betrage Banknoten ohne Baardeckung ausgegeben werden dürfen; diese sind fundirt durch eine Forderung der Bank von England an den Staat, wie auch das ganze System diese eine Zettelbank zu ihrer Voraussetzung hat und auf den besondern englischen Zuständen beruht; jede über diese Ziffer hinausgehende Banknote muss baar gedeckt sein. Die Unanwendbarkeit dieses Systems auf eine Mehrzahl von Zettelbanken in einem Staate leuchtet sofort ein; aber auch für die eine Bank von England hat sich das Prinzip als ungenügend erwiesen, da in Zeiten der Creditlosigkeit und Krisis die Forderung der Bank an den Staat auch nicht unter allen Umständen realisirbar ist.

Absolute Sicherheit der Banknoten wird durch keines dieser Systeme erreicht; am besten kann noch durch das continentale Banksystem ein Anschmiegen der Notenemission an das Verkehrsbedürfniss erreicht werden, obschon auch durch dieses gerade in Fällen grossen Mangels an Zahlungsmitteln der Bank Hindernisse bereitet werden, wodurch sie ausser Stand gesetzt wird, durch vorübergehende Mehrausgabe von Banknoten schnelle Hilfe in einer Geldkrisis zu bringen, also eine der wichtigsten Functionen einer Zettelbank auszuüben.

Zudem ist die Bankpolitik, welche Zettelemission einschränken will, ja factisch undurchführbar, weil die andern Formen der Credit-

billets auch viel Umlaufsfähigkeit besitzen, ja sogar einer weitern Stufe der Creditentwicklung angehören. Entbehrlich aber ist sie, weil die Geschäftswelt über die Creditwürdigkeit einer Zettelbank in der Regel ein ziemlich richtiges Urtheil haben und die Noten einer solchen also auch darnach annehmen oder zurückweisen wird; insbesondere aber auch desshalb, weil eine das Verkehrsbedürfniss übersteigende Notenmenge alsbald immer nach derjenigen Bank zuströmen wird, von welcher sie ausgegangen ist, wenn nur die volle Freiheit in der Annahme herrscht.

Die Frage von der Einheit oder Vielheit der Zettelbanken ist also zu Gunsten der letztern zu entscheiden; freilich aber, wenn die Banknote als Papiergeld umläuft, d. h. mit staatlicher Autorisation und gar Zwangscurs versehen ist, dann kann es nur e i n e Zettelbank geben; wird ihr aber ihr eigentlicher Charakter gelassen, so muss unbedenklich jeder Bank, welche die festzustellenden Bedingungen erfüllt, die Concession zum Geschäftsbetriebe gewährt werden.

Unter den festzuhaltenden Bedingungen für die Ertheilung einer Concession zur Errichtung einer Zettelbank sind besonders hervorzuheben: a) eine gewisse namhafte Grösse des Grundkapitals, wobei, wenn es in der Form von Actien herbeigeschafft ist, dieselben Grundsätze wie bezüglich aller Actiengesellschaften, besonders was die allmälige Einzahlung betrifft, zur Anwendung kommen müssen; b) eine Beschränkung der Geschäfte einer Zettelbank auf jene Zweige des Bankbetriebs, welche weder mit starkem Wagnisse verbunden, noch eine andauernde Verwendung des Betriebskapitals enthalten; also weder Effectenhandel, noch Hypotheken- oder Pfandbriefdarlehen, noch Betheiligung bei andern gewerblichen Unternehmungen (z. B. Eisenbahnen) können gestattet, sondern es muss der übrige Wirkungskreis der Zettelbanken auf Wechsel-, Lombard- und Depositengeschäfte möglichst beschränkt sein; jedenfalls sollten andre Zweige des Bankbetriebs ganz unabhängig von diesen Geschäften gehalten werden, wenn sie auch von derselben Bank betrieben werden; b) die auszugebenden Banknoten dürfen nur grössere Preismengen darstellen, welche durch e i n e Münze nicht mehr ausgedrückt werden; d) die Verbindlichkeit zu jederzeitiger Einlösung muss bei Strafe des Concessions-

verlustes ausgesprochen sein; e) die Organe der Zettelbank müssen so eingerichtet sein, dass eine wahre und volle Verantwortlichkeit derselben besteht; f) periodisch zu veröffentlichende Bilanzen müssen das Verhältniss der umlaufenden Notenmenge zur vorhandenen baaren und bankmässigen Deckung ersichtlich machen.

4. Der industrielle Credit, dessen Pflege sich die modernen Creditanstalten, crédits mobiliers, zur Aufgabe machen, befördert die grossartigste Verwendung des massenhaft geeigneten Kapitals in neuen oder in Erweiterung bestehender Erwerbsunternehmungen aller Art. Solche Unternehmungen sind daher an sich gewiss geeignet, den Verkehr und die ganze wirthschaftliche Production besonders zu beleben und grossartige Ergebnisse zu erzielen; aber eben in dieser Massenverwendung von Kapital und in dem unbestimmten Geschäftskreise solcher Creditanstalten liegt auch eine gewisse Gefahr der Unsolidität, welche die Verwaltung veranlassen muss, sich ein Einspruchsrecht bei Gründung solcher Actienunternehmungen vorzubehalten, oder doch wenigstens allgemein einschränkende Bestimmungen über Gründung und Betrieb solcher Unternehmungen zu erlassen, und sie nicht zu Spielbanken und Schwindelgeschäften ausarten zu lassen. Ein allgemeines Verbot des Rückkaufs der eignen Actien, sowie der Ausgabe von Obligationen, ohne besondere Pfandsicherheit, endlich Strenge in Durchführung der Massregeln, welche hinsichtlich nicht voll einbezahlter Actien geboten sind (§ 38), müssen als die nothwendigsten administrativen Anordnungen in Bezug auf solche Anstalten erscheinen.

§. 48. Transport.*

Die Erleichterung und Belebung des Verkehrs durch besondere Transportmittel und Transportanstalten ist nicht nur ein hervorragendes wirthschaftliches Bedürfniss, sondern liegt auch ebenso im Interesse der allgemeinen Politik. Das ganze Staatsleben zieht aus einer fortwährend lebhaften wechselseitigen Berührung der Staatsbürger und aus einer mannigfachen Verbindung der einzelnen Theile des Staates durch Strassen, Posten und Telegra-

---

* Zu dem Ganzen vergl. Mohl, R. v., Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. III. 1869.

phen, Eisenbahnen und Schiffahrt den grössten Gewinn sowohl durch Belebung des Zusammengehörigkeitsbewusstseins und Zusammengehörigkeitsbedürfnisses, als durch erleichterte Durchführung aller vom Centrum des Staates ausgehenden Regierungsmassregeln. Dieses eminent staatliche Interesse an der Entwicklung der Transportmittel und Anstalten veranlasst daher einerseits eine besondere Verwaltungsthätigkeit in Bezug auf alle diesen Zwecken gewidmeten Privatunternehmungen, um den verschiednen Interessen der Staatsverwaltung Geltung zu verschaffen und gegenüber dem reinen Privatinteresse zu wahren, anderseits kann unter Umständen sogar eine unmittelbare Thätigkeit des Staates zur Herstellung und Betreibung solcher Anstalten geboten erscheinen, wo Privatunternehmungen entweder überhaupt nicht vorhanden und auch nicht zu erwarten sind, oder doch von solchen eine Berücksichtigung der besondern Staatsinteressen nicht verlangt werden kann.

Während also dieser Zweig wirthschaftlicher Unternehmungen ebensogut wie alle übrigen principiell der freien Entfaltung der wirthschaftlichen Kraft und Leistungsfähigkeit des Volkes überlassen werden kann, macht sich dennoch vielfach des Bedürfniss geltend, in diese privatwirthschaftliche Thätigkeit bestimmend einzugreifen, sie zu ergänzen oder gar zu verhindern. Das Mass der nothwendigen unmittelbaren Staatsthätigkeit lässt sich prinzipiell nicht feststellen, sondern ist immer im Einzelnen aus der Erfahrung und der gegebenen wirthschaftlichen Gesammtentwicklung des Volkes zu finden.

I. Eisenbahnen und Schiffahrt* sind diejenigen Zweige der Transportunternehmungen, welche am unbedenklichsten der privatwirthschaftlichen Thätigkeit überlassen werden können. Nur wird es zweckmässig sein, das System der Concessionirung beizubehalten, theils um das Verkehrsbedürfniss auf allen Punkten zur Geltung zu bringen und Bürgschaften für die Sicherheit des Transports zu erlangen, theils auch um die Befriedigung der besondern

---

* Vgl. Knies, C., die Eisenbahnen und ihre Wirkungen. 1853. Beschorner, das deutsche Eisenbahnrecht. 1858. Koch, Deutschlands Eisenbahnen. I, II. 1860, Kaltenborn, C. v., Grundsätze des prakt. Seerechts. 1851. 2. Bd.

staatlichen Interessen auch bei Privateisenbahnen und Schiffahrt sicher zu stellen.

In erster Beziehung wird daher die Concession abhängig zu machen sein vom genauen Anschlusse an ein von der Staatsverwaltung festzustellendes den ganzen Staat umfassendes System der Eisenbahn- und Schiffahrtslinien, wobei zugleich dem Privatunternehmer Verpflichtungen zum Ausbau und Betrieb sich anschliessender Zweiglinien auferlegt werden können, welche sonst vielleicht wegen geringer Rentabilität nie von solchen Privatunternehmungen in Angriff genommen würden; ferner wird eine besondere Rücksicht auf Sicherheit, Gesundheit und Bequemlichkeit zu verlangen sein. In zweiter Beziehung aber wird die Verwaltung Concessionen nur unter der Verpflichtung der Privatunternehmungen ertheilen dürfen, dass der Benützung der Verkehrsanstalten durch die Staatsregierung auf Verlangen ein Vorrang eingeräumt werde (z. B. für militärische Transporte, Briefpostbeförderung etc. etc.)

Posten und Telegraphen* eignen sich im Ganzen (etwa Fahrpost und überseeische Telegraphen ausgenommen) weit weniger für den Privatbetrieb und sind desshalb auch immer noch als Gegenstände der unmittelbaren Staatsthätigkeit zu betrachten. Es ist diess begründet theils in dem besonderen Interesse, welches die Staatsverwaltung selbst an der Brief- und Depeschenbeförderung hat, theils in dem erhöhten Grade von Vertrauen, welches von solchen Anstalten in Anspruch genommen wird; theils endlich in dem vielfachen Conflikte, welcher zwischen dem öffentlichen Verkehrsbedürfnisse und dem privatwirthschaftlichen Interesse solcher Anstalten besteht, indem die Forderungen des ersteren nach allgemeiner und gleichmässiger Ausdehnung solcher Anstalten über alle auch die entlegensten Theile des Staatsgebiets, sowie nach möglichst niedrigen Taxen und Gebühren (Penny-taxe) von Post- und Telegraphenanstalten oft nur mit Aufgeben ihres eignen Vortheils und mit bedeutenden Opfern befriedigt werden können.

Am unentbehrlichsten ist die unmittelbare Staatsthätigkeit bei Herstellung und Instandhaltung der Landstrassen und Wasser-

* Hüttner, das Postwesen unserer Zeit. V. 1854—60. Gab, das deutsche Postrecht. 1865. Knies, der Telegraph als Verkehrsmittel. 1857.

strassen (Kanäle etwa ausgenommen, welche nach ähnlichen Grundsätzen wie Eisenbahnen zu beurtheilen sind); ja die Privatthätigkeit ist auf diesem Gebiete gar nicht einmal wünschenswerth, weil damit eine Erhebung von Fahrgeld nothwendiger Weise verbunden sein müsste; es ist aber darin ein bedeutendes Verkehrshinderniss zu sehen, welches die Vortheile guter Strassen zum grossen Theile wieder aufheben würde.

Der allgemeine Vortheil, welchen die Volkswirthschaft aus guten Strassen durch die Verminderung der Transportkosten und das damit eintretende Sinken aller Waarenpreise zieht, rechtfertigt auch die Tragung der Gesammtkosten für Land- und Wasserstrassen durch die Gesammtheit, den Staat.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe werden sowohl die Central- als auch die Selbstverwaltungsorgane thätig sein müssen; erstere werden besonders die Hauptstrassenrichtungen (Hauptnetz), letztere die Strassen von nebensächlicher Bedeutung, und die Verbindungswege (Detailnetz) herzustellen haben.

Soweit nun überhaupt der Staat Verkehrsanstalten herstellt, müssen dieselben für das ganze Verkehrsbedürfniss, nicht nur für die besondern Bedürfnisse der Staatsverwaltung entsprechen, wodurch natürlich besondere Anstalten (z. B. Telegraphen) zu rein administrativen Zwecken nicht ausgeschlossen sind.

Darum ist es ungerechtfertigt, diese Anstalten fiskalisch auszubeuten. Es darf daher bei Errichtung der Linien, Festsetzung der Tarife etc. nicht der Gesichtspunkt des Erträgnisses für die Staatskasse (Regalitätsstandpunkt) in erster Linie stehen, ja selbst ein bedeutendes Opfer (z. B. bei Portoermässigung) nicht gescheut werden, wenn damit dem allgemeinen Verkehrsbedürfnisse genützt wird. Anderseits aber wäre es auch wieder ungerechtfertigt, wollte die Verwaltung bei jenen Zweigen der Transportunternehmungen, welche der Privatthätigkeit gleicherweise wie dem Staate offen stehen sollen (z. B. Eisenbahn-, Kanalbau) die Gebühren von ihren Anstalten soweit herabsetzen, dass damit die Privatthätigkeit ausser Stand gesetzt würde eine erfolgreiche Concurrenz zu bestehen. Auch würde es den finanziellen Interessen des Staates wenig entsprechen, wenn nicht zum mindesten die zur Anlage noth-

wendigen Anleihen und der Kapitalaufwand für den Betrieb aus den Einkünften dieser Anstalten gedeckt würde. Im Gegentheile muss die Politik der Verkehrsanstalten das den Verkehrsinteressen am meisten entsprechende Ziel nie aus den Augen verlieren, bei allen Verkehrsanstalten eine möglichste Gleichförmigkeit im Betrieb und den Tarifen zu erzielen, was nur durch gegenseitiges Einverständniss aller in einem Staate (wo möglich sogar auch in den benachbarten Staaten) thätigen Verkehrsanstalten je eines Zweiges der Unternehmung zu erreichen ist.

V. Capitel. Verbrauch.

§ 49. Verzehrungspolitik.

Die Consumtion schliesst den Kreis der wirthschaftlichen Lebensfunctionen ab, indem sie die Producte ihrer endlichen Bestimmung entgegenführt und damit die Bedürfnisse befriedigt, welche die Menschen zu wirthschaftlicher Thätigkeit antreiben. Darum ist die Consumtion auch vom ethischen Standpunkte ebenso eine wichtige Seite des Volkslebens, wie sie als solche vom Gesichtspunkte der Volkswirthschaft aus bezeichnet werden muss; denn nur das Bedürfniss treibt den Menschen zu wirthschaftlicher Thätigkeit, und „jede höhere Bildung äussert sich wieder in einer vermehrten und doch befriedigten Zahl und Lebhaftigkeit von Bedürfnissen“. (Roscher.)

Ein solcher vollständiger Güterverbrauch, bei welchem die Verzehrung mit dem productiven Verbrauche im richtigen Verhältnisse steht, muss auch für den Staat eine erfreuliche Erscheinung sein; ja, da von ihm das Gedeihen und die Entwicklung der Volkswirthschaft so wesentlich bedingt ist, darf der Staat demselben in keiner Weise hindernd entgegentreten, weil er damit seinen eignen Interessen entgegenhandeln würde, welche mit denen der Volkswirthschaft zusammentreffen.

Daraus ergibt sich schon die Unzulässigkeit sog. Luxusgesetze (Aufwandgesetze), welche, abgesehen von vielen massgebenden ständischen Vorurtheilen, von der irrthümlichen Anschauung ausgingen, dass jeder Luxusverbrauch eine Verschwen-

dung und damit ein wirthschaftliches Uebel sei. Die früher herrschenden allgemeinen Bevormundungstendenzen erhielten in dieser Richtung ihren Ausdruck besonders in Kleider-, Gastmäler- und Begräbnissordnungen, welche vielfach mit den handelspolitischen Absichten des Merkantilismus versetzt ganz dazu angethan gewesen wären, dem Verkehre und der volkswirthschaftlichen Entwicklung starke Fesseln anzulegen, wenn es möglich gewesen wäre, sie auch nur annähernd vollständig durchzuführen.

Die vielfach an Stelle der Aufwandgesetze getretnen Aufwandsteuern können nur in soweit als Massregeln gegen allzugrosse Verschwendung angesehen werden, als sie nicht um des finanziellen Ergebnisses willen aufgelegt sind; denn der ökonomisch-moralische Zweck der Erweckung der Sparsamkeit und der fiskalische Zweck einer Einnahme aus Luxusverbrauch schliessen sich gegenseitig aus; je mehr der eine erreicht wird, desto weniger kann der andere zugleich erreicht werden.

Das hauptsächlichste und zugleich wirksamste Mittel zur Erweckung und Beförderung einer gesunden Volksconsumtion, über welches der Staat verfügen kann, ist die Steigerung der Bildung und Gesittung im Volke und die Kräftigung des wirthschaftlichen Sinnes, wozu alle Massregeln der Verwaltung, insbesondere die Pflege der Volkswirthschaft in allen ihren Richtungen am sichersten führen. Das Prinzip der wirthschaftlichen Freiheit verträgt sich nicht mit Massregeln, welche den Einzelnen zu einer nach den Ansichten der Staatsverwaltung ökonomisch besten Güterverwendung zwingen sollen.

Wo dagegen noch andre Motive auftreten, welche ein zwangsweises Einschreiten der Verwaltung gegen die unwirthschaftliche Verzehrung rechtfertigen, da ist es im Geiste einer umsichtigen Wirthschaftspolitik gelegen, dass auch das ökonomische Moment nicht unberücksichtigt bleibe, sondern dass die erlaubten und gebotenen Massnahmen eine möglichst günstige allseitige Wirksamkeit äussern.

Diess tritt ein bei solchen Fällen einer unwirthschaftlichen Verzehrung, welche entweder gleichzeitig gegen die öffentliche Sittlichkeit oder gegen die öffentliche Ruhe und Ordnung verstossen, oder eine Gefahr für die individuelle Freiheit in sich

tragen. Aus solchen Gründen wendet sich die Verwaltung mit Recht:

1. gegen die Unmässigkeit in der Verzehrung, welche sowohl Gesundheitsgefährdungen als öffentliche Sicherheitsstörungen vielfach in ihrem Gefolge hat. Sie sucht dieselbe zu verhindern, indem sie auch bei der Gewerbefreiheit die Errichtung von Schenkstuben an besondre polizeiliche Genehmigung knüpft und damit die Anlockung zur Unmässigkeit zu verringern strebt; aus dem gleichen Grunde wird vielfach eine bestimmte Stunde festgesetzt, über welche hinaus solche Schenkstuben dem Publikum nicht geöffnet sein dürfen (Polizeistunde). Die Folgen der Unmässigkeit für dritte muss die Verwaltung zu unterdrücken trachten durch polizeiliches Einschreiten gegen jeden in der Trunkenheit verübten Exzess, durch polizeiliche Haftnahme eines jeden die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdenden Unmässigen, wie sie überhaupt zur Wahrung der öffentlichen Sitte mit polizeilichen Mitteln einzutreten verpflichtet ist.

2. Aehnliche Motive veranlassen die Verwaltung zur Beschränkung der Freiheit in der Abhaltung von Festen und Lustbarkeiten, welche nicht bloss eine starke Versuchung zu unwirthschaftlicher Verzehrung und Unmässigkeit, sondern auch zahlreiche Gefahren für Sitte und Recht in sich tragen. Ganz besonders erheischt die Sorge für das körperliche und geistige Wohl der Jugend strenge Massnahmen der Verwaltung, um dieselbe von zu frühzeitigem und regelmässigem Besuche von Tanzunterhaltungen oder sonstigen lärmenden Festen abzuhalten.

3. Verwandt hiemit ist die administrative Mitwirkung bei Feststellung der gebotnen und erlaubten Feiertage, nicht bloss um die in einer zu grossen Zahl derselben liegende Verlockung zu Müssiggang und unwirthschaftlicher Consumtion möglichst einzuschränken, sondern auch zur Wahrung der individuellen Freiheit und des Rechts auf Arbeit, welche durch eine politische Anerkennung der vielen von einzelnen Kirchen vorgeschriebenen Feiertage in der That auf unverantwortliche Weise verletzt werden.

4. Vorzugsweise aus wirthschaftspolitischen Gründen wendet sich die Verwaltung gegen jede gewerbsmässig betriebne Art von Glückspielen, welche nicht bloss einer geordneten wirthschaft-

lichen Lebensweise entgegen sind, und sehr viel unsittliche Folgen haben können, sondern auch in ganz besonders hohem Grade Gelegenheit und Verlockung zur Verschwendung mit sich bringen. Voraussetzung einer jeden erspriesslichen Wirksamkeit der Verwaltung ist freilich das Aufgeben des sog. Spielregals durch den Staat, welches er in Form der Staatslotterie noch so vielfach ausübt. Daneben ist die dringendste Verwaltungsmassregel in der Aufhebung concessionirter Spielbanken zu sehen, welche auf das wirthschaftliche Leben in nahen und ferneren Kreisen die schädlichste Wirkung äussern können. Dagegen scheint ein allgemeines Verbot der Glückspiele auch wenn sie nicht gewerbsmässig, sondern nur um des Vergnügens willen geübt werden, als ein Eingriff in die Privatrechtssphäre nicht gerechtfertigt werden zu können.

Die Privatthätigkeit hat sich auch auf diesem Gebiete der öffentlichen Interessen schon versucht und sich bemüht, durch Mässigkeitsvereine auf eine mehr wirthschaftliche Verzehrung im Volke hinzuwirken. Da aber gerade der Genuss Sache der allerindividuellsten Neigungen und Bedürfnisse ist, so ist es begreiflich, dass die Wirksamkeit solcher Vereine, abgesehen von ihrer oft sehr ascetischen Richtung, im Vergleiche mit der guten Absicht doch eine sehr geringe geblieben ist. Aus demselben Grunde kann die Verwaltung, welche ihren Freiheitszweck nie ausser Acht lassen darf, ihnen nicht wohl eine besondere Unterstützung angedeihen lassen.

§. 50. Besondere Anstalten zur Beförderung der Sparsamkeit.

Je weniger die Verwaltung direct eine verschwenderische Lebensweise verbieten kann, um so mehr muss sie ihre Aufgabe darin sehen, dieselbe durch Belebung der Sparsamkeit im Volke einzuschränken und zu verdrängen. Das wirthschaftliche Leben hat nun eine Menge von Formen entwickelt, in welchen dem Einzelnen Gelegenheit geboten ist, die Ueberschüsse seines Einkommens über den Betrag seiner wirthschaftlichen Consumtion zur Erhöhung seiner wirthschaftlichen Productions- oder Consumtionsfähigkeit anzusammeln und fruchtbringend anzulegen.

Anstalten zu diesem Zwecke sind Sparanstalten im weitesten Sinne mit bald mehr, bald weniger scharf ausgeprägtem Charakter, je nachdem die Erweckung und zweckmässige Leitung der Sparsamkeit die ausgesprochene Hauptaufgabe bildet, wie bei den sog. Sparkassen, oder in Verbindung mit andern wirthschaftlichen Zwecken jedoch so verfolgt wird, dass die Absicht der Sparsamkeitsbeförderung nicht nur eine untergeordnete Rolle spielt. (Lebens- und Rentenversicherungsanstalten.)

Obschon nun derartige Anstalten auch als wirthschaftliche Unternehmungen betrieben werden können, also nicht immer als öffentliche Anstalten zur Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe bestehen müssen, so tragen doch die Geschäfte solcher Privatunternehmungen einen eigenthümlichen von allen andern Arten der Unternehmung verschiedenen Charakter an sich, so dass auch der Verwaltung besondere Aufgaben nach dieser Seite erwachsen.

Einestheils nemlich ist es nothwendig dass ein stärkerer staatlicher Einfluss auf diesen Zweig wirthschaftlicher Unternehmungen ausgeübt werde, weil das Verhältniss, in welchem der Einzelne zur Unternehmung steht, in viel höherem Masse ein Vertrauensverhältniss ist, als bei sonstigen Erwerbsgesellschaften; denn nicht die Speculation treibt zur Theilnehmerschaft an solchen Unternehmungen, sondern eine wohlbedächtige Sorgfalt für die Zukunft, welche um so sicherer gehen muss, als es in der Regel die minderbemittelten Klassen des Volkes sind, welche ohne specielle Geschäftskenntniss ihre kleinen Ersparnisse solchen Unternehmungen entgegen bringen. — Selbstverständlich darf aber diese staatliche Beeinflussung nicht ein Hemmschuh reichlicher Entwicklung solcher Anstalten sein; im Gegentheile muss die Verwaltung in dem Auftreten zahlreicher und gedeihlich wirkender Sparanstalten eine hochzuschätzende Unterstützung ihrer eigenen Bestrebungen für das wirthschaftliche Leben erkennen.

Anderseits ist die Verwaltung gerade an diesem Punkte häufig veranlasst selbstschaffend und selbstthätig aufzutreten und durch Herstellung und Verwaltung von Sparanstalten einen starken äussern Antrieb zu Ersparungen zu gewähren, welcher mehr nützt als alle unhaltbaren polizeilichen Luxusverbote einer frühern Zeit. Die Errichtung von Sparanstalten ist nemlich durchaus nicht immer

von der privaten Spekulation zu erwarten, wenn auch das Bedürfniss darnach unzweifelhaft vorhanden ist; denn gerade die reinen Sparanstalten (Sparkassen) werfen, wenn richtig betrieben, nur wenig Gewinn ab, ja es ist ein solcher nicht einmal wünschenswerth, weil er nicht den eigentlichen Zweck einer solchen Anstalt fördert; und auch von privaten Humanitätsbestrebungen wird die Gründung von Sparkassen nur ausnahmsweise ausgehen, da dieselben sich zumeist auf das für sich schon weite Gebiet der freiwilligen Armenpflege beschränken. Da es sich also hier nicht um Verkehrsbedürfnisse, sondern um Sorge für die Hebung des Volkes in wirthschaftlicher und ethischer Beziehung handelt und damit zugleich der Verarmung vorgebeugt werden kann, so ist die positive Thätigkeit der Verwaltung neben der immerhin zu befördernden Privatthätigkeit nicht bloss zulässig, sondern liegt unmittelbar in den Aufgaben des Staates für Hebung des wirthschaftlichen Zustandes der Bevölkerung insbesondere der untern Klassen und ist zugleich in dem Erziehungsberufe der Verwaltung und in ihrer Aufgabe für Hebung der Cultur begründet.

Die Anstalten zur Ansammlung und fruchtbringenden Anlegung von Ersparnissen lassen sich in zwei Klassen scheiden:*

1. reine Sparanstalten — Sparkassen, welche wieder allgemeine und besondere sein können;

2. gemischte (theilweise) Sparanstalten, welche neben dem Zwecke der Ersparung auch noch die wirthschaftliche Versicherung gegen die Vermögensfolgen bestimmter Ereignisse als eine Hauptaufgabe ansehen. Auch diese können wieder für alle Klassen der Bevölkerung oder nur für einzelne Kategorien eingerichtet sein und entweder alle Zweige dieses Spar- und Versicherungsgeschäftes oder nur einzelne in den Kreis ihrer Wirksamkeit hereinbeziehen. (Lebens-, Renten-, Kapitalversicherungen.)

1. Am meisten Veranlassung zur eigenen Einrichtung wird für die Verwaltung aus den oben angeführten Gründen hinsichtlich allgemeiner Sparkassen bestehen. Die einzelnen gesellschaftlichen Kreise finden sich vermöge des Associationstriebs und

---

* Hiezu: Hermann, über Sparanstalten. 1835. Mangoldt, über die Aufgabe, Stellung und Einrichtung der Sparkassen. 1847.

in Folge des stets wachsenden Strebens nach Selbsthilfe leicht zu besondern Sparvereinen zusammen, um so mehr als für solche kleinere Kreise die Verbindung des Sparzweckes mit dem Hilfszweck nicht nur möglich, sondern sogar in der Regel geboten ist. (Arbeiterkassen, Fabriksparkassen, Knappschafts-, Bruderschaftskassen u. dgl.) Derartige Sparkassen machen jedoch allgemein zugängliche und höchstens örtlich, nicht auch social begränzte Sparkassen nicht bloss nicht entbehrlich, sondern diese bilden gerade eine wünschenswerthe Ergänzung; ohne sie könnten nur Diejenigen des Vortheils einer solchen Anstalt theilhaftig werden, welche sich in einer gegliederten Berufssphäre befinden; auch werden besondere Sparkassen selten jene Ausdehnung erlangen können, welche nothwendig ist, theils um die Geschäfte auf Annahme und Anlegung von Ersparnissen beschränken zu können, wodurch die Sicherheit der Einlagen erhöht wird; theils auch um die laufenden Kosten der Geschäftsverwaltung auf ein im Verhältnisse zu den Geschäften verschwindendes Mass zurückzuführen, wodurch ein höherer Ertrag von den Ersparnissen erzielt werden kann.

Für das Bedürfniss der gesammten Bevölkerung, welche durch keinen engern Organismus als den der Gemeinde und des Staates verbunden ist, wird also auch in der Regel die Gemeindeverwaltung, subsidiär die Provinzial- oder Centralverwaltung eintreten müssen; vorzugsweise liegt es in dem socialen Berufe der erstern dem wirthschaftlichen Leben seiner Angehörigen durch Gründung und Leitung solcher Anstalten einen Impuls zu regerem Schaffen und wohlständigem Verbrauche zu geben. Dabei muss nach den von der Erfahrung an die Hand gegebenen Regeln bei Einrichtung und Verwaltung der Sparkassen verfahren werden; die Maxima und Minima der zulässigen Einlagen sollen niedrig bestimmt sein, um besonders den unbemittelten Klassen die Vortheile solcher Anstalten geniessen zu lassen; die Benützung möglichst erleichtert sein, um die Gelegenheit zur Ersparung zu vermehren; die Verzinsung ist so hoch als möglich zu leisten, da auf Gewinn nicht gerechnet werden darf, um den Reiz zum Sparen zu erhöhen; bei Verwendung der Spareinlagen und Verwaltung der ganzen Anstalt muss absolute Sicherheit der oberste leitende Grundsatz sein; endlich ist auch durch vollständige Oeffentlichkeit der Verwaltung

das Vertrauen des Publikums zu gewinnen und zu erhalten, weil davon erst die volle günstige Wirkung auf das wirthschaftliche Leben erwartet werden kann.

2. Hinsichtlich aller Privatunternehmungen, mögen sie nun reine Sparanstalten oder zugleich Versicherungsanstalten sein, ist eine stärkere staatliche Beeinflussung geboten, als diess bei andern wirthschaftlichen Unternehmungen geschieht; aber nicht durch das unhaltbare, nach keiner Seite hin befriedigende Concessionssystem, sondern auf dem Wege der Normativbedingungen, ähnlich wie bei Erwerbsgesellschaften, muss jene Sicherheit für das Publikum geschaffen werden, welche ebenso die Grundlage für das beanspruchte Vertrauen, als überhaupt die Voraussetzung für ein gedeihliches Wirken solcher Anstalten ist. Hiebei muss der erhebliche Unterschied zwischen reinen und theilweisen Sparanstalten deutlich zum gesetzlichen Ausdrucke gelangen; die Normen für erstere sind verhältnissmässig einfach und schliessen sich den Grundsätzen an, welche bezüglich der Gründung und Leitung öffentlicher Sparanstalten massgebend sind.

Für die Versicherungsanstalten, insbesondere diejenigen für Lebensversicherung, ist gefordert, dass die Normativen den Eigenthümlichkeiten solcher Unternehmungen entsprechend gehalten seien. Es handelt sich hiebei vorzugsweise um Sicherstellung jenes Theiles der eingezahlten Versicherungsprämien, welcher nicht als Vergütung für das Risiko betrachtet werden darf, welches die Anstalt übernimmt, sondern eine wahre Spareinlage bildet*, welche mit Zins und Zinseszins entweder bei Eintritt des verabredeten Ereignisses oder bei Kündigung des Versicherungsvertrags zurückgezahlt werden muss. Eine solche Sicherstellung ist um so nothwendiger, als sich die Geschäfte der Lebensversicherung nicht wie in andern Zweigen von Jahr zu Jahr abwickeln, und der jeweilige wahre Werth der Police, jener Urkunde, welche über den Versicherungsvertrag besteht, nur unter der Voraussetzung richtiger Mortalitätstabellen und eines den wirthschaftlichen Ver-

* Hiedurch schon unterscheidet sich, abgesehen von andern wirthschaftlichen Momenten, die Lebensversicherung so wesentlich von allen Arten der Unfallsversicherung (§ 34), dass sich eine gemeinsame Behandlung von selbst verbietet.

hältnissen genau entsprechenden Zinsfusses mit der nothwendigen mathematischen Genauigkeit festgestellt werden kann.

Zu diesem Ende erscheint es als nothwendig, dass jedes derartige Unternehmen

a) gleichzeitig mit der Anmeldung bei den Handelsregistern die Prinzipien angebe, nach welchen es sowohl die Prämienreserve, als den Zinsfuss berechne, und nach welchen Mortalitätstabellen es sich richten wolle;

b) dass die vollste Oeffentlichkeit der Geschäftsgebahrung befolgt werde;

c) dass die Rechnungsergebnisse, besonders die nothwendige Höhe der Prämienreserve, welche sich genau berechnen lässt, in Uebereinstimmung sich befinden mit den aufgestellten Prinzipien;

d) dass diese Uebereinstimmung jährlich durch eine Commission von Sachverständigen für jede angemeldete Anstalt erfolge, welche aus der Mitte der Betheiligten hervorgehen und zu diesem Zwecke beeidigt werden soll. (Zweckmässig in Verbindung mit den Handels- und Gewerbekammern.)

Sind derartige Lebens- oder Rentenversicherungen von einer Actiengesellschaft unternommen, so müssen selbstverständlich die für diese besondern Formen der Unternehmung bestehenden Normativbedingungen gleichfalls zur Anwendung kommen (vgl. § 38).

3. Einzelne theilweise Sparanstalten für besondere Kategorien werden gleichfalls häufig dem Staate zu errichten obliegen, oder wenigstens wird er ihre Errichtung zu begünstigen haben; so z. B. Wittwen- und Waisenkassen, Beamtenvereine, Pensionskassen u. dgl. Doch ist hierüber nichts besonderes zu bemerken.

VIERTE ABTHEILUNG.

Die Verwaltung des socialen Lebens.

§ 51. Staat und Gesellschaft.*

Der Mensch ist mit all seinen Bedürfnissen auf die Gesellschaft angewiesen; nur in der beständigen, alle Verhältnisse durchdringenden Verbindung mit anderen kann er den Anforderungen genügen, welche er an das Leben stellt. Das Streben nach möglichst vollständiger Aneignung der für die Lebensbedürfnisse erforderlichen materiellen Güter treibt ihn zu Tausch und Verkehr, zu Arbeitstheilung und Arbeitsvereinigung, zu Gebrauchstheilung und Gebrauchsvereinigung, kurz zu allen Formen des volkswirthschaftlichen Lebens, welches eben nur als gesellschaftliche Erscheinung denkbar ist.

Aber auch die Summe der geistigen Güter, deren Besitz der Mensch hochhält und hochhalten muss, weist ihn auf die gesellschaftliche Vereinigung hin; denn er findet nie die Kraft der Aneignung und Erhaltung dieser Güter in sich selbst, und würde daher ohne die gesellschaftliche Vereinigung darauf verzichten müssen.

Der Staat allein kann aber diesem Bedürfnisse nie genügen. Viele und grosse geistige Bedürfnisse allerdings werden nur durch den Staat eine volle Befriedigung erfahren können; dem National-

* Vgl. Treitschke, Gesellschaftswissenschaft. 1859. Stein L., System der Staatswissenschaft. II. Bd.: Die Gesellschaftslehre. 1856. Held J., Staat und Gesellschaft. 3 Thle. 1863–65.

gefühl und Nationalbewusstsein zunächst, dem Rechtsbedürfniss und dem Bedürfniss nach Sicherheit kann vollkommen nur der Staat genügen. Das Streben nach Selbstvervollkommnung und Verbreitung der Civilisation ist wenigstens zum grossen Theile auf den Staat unmittelbar hingewiesen. Aber der moderne Staat beruht auf dem Prinzipe der staatsbürgerlichen Gleichheit seiner Angehörigen und kann daher doch nur für die Befriedigung derjenigen Bedürfnisse des Volkes wirksam eintreten, welche entweder als allgemeine, allen gemeinsame aufgefasst werden müssen oder von deren Befriedigung doch eine die Interessen der Gesammtheit direct berührende Wirkung voraussichtlich erwartet werden muss.

Für die besonderen gesellschaftlichen Bedürfnisse einzelner Gruppen im Volke wird dagegen der Staat nicht seine Kraft einsetzen können; im Gegentheile, er setzt die sociale Gruppirung zur Erreichung gesellschaftlicher Sonderzwecke voraus, und tritt in der Regel mit directer Verwaltungsthätigkeit nur auf, so weit die gesellschaftliche Kraft des Volkes dessen eigene Bedürfnisse nicht zu befriedigen vermag. Der Staat ist eben nicht aus einer Summe einzelner Menschen gebildet (atomistische Auffassung), sondern er beruht auf der Voraussetzung eines Volkes, also einer für alle Lebenszwecke in mannigfachster Weise auch ausserstaatlich unter einander verbundenen Summe von Menschen (organische oder gesellschaftliche Auffassung). In einer allen Bedürfnissen des Volkes sich anschliessenden socialen Gliederung sieht der Staat die Steigerung seiner eigenen Leistungsfähigkeit.

Die gesellschaftlichen Formen nun, welche ausser der Volkswirthschaft die Einzelkraft und damit auch die Staatskraft steigern, sind Familie, Stände, Kirche, Vereine, Gemeinden.

In der Familie wird zunächst das höchste ethische Bedürfniss des Menschen befriedigt, welches durch die natürlichen Verhältnisse der Blutsgemeinschaft den Aeltern und Kindern gemeinsam eingepflanzt ist; ihre Grundlage ist die Ehe, die höchste Form der wechselseitigen Ergänzung des individuellen Lebens. Für den Staat ist die Familie die einzig denkbare Form geordneter Fortpflanzung des Volkes und die bei weitem vorzüglichste Form der Entwicklung des persönlichen Lebens zur Selbständigkeit.

In den Ständen wird das Bedürfniss nach gesellschaftlicher

Geltung und wechselseitiger Unterstützung gleicher socialer Zielpunkte auf Grund gleicher materieller oder geistiger Kräfte angestrebt (Geburts-, Besitz-, Berufsstände). Vom staatlichen Gesichtspunkte aus ist die in den ständischen Gesellschaftsformen liegende conservative Tendenz und die dadurch erreichbare Befriedigung jener besondern Bedürfnisse von Bedeutung, welche aus einer gewissen gesellschaftlichen Stellung hervorgehen.

Die kirchliche Ordnung beruht auf der Gleichheit des religiösen Bekenntnisses und auf der historischen Gestaltung der kirchlichen Organisation. Die sociale Bedeutung der Kirche für den Einzelnen wie für den Staat ist sehr gross, theils wegen der innern Uebereinstimmung in den höchsten Angelegenheiten des Menschen, theils wegen der der kirchlichen Organisation vindicirten und eingeräumten Macht über die Gewissen der einzelnen Bekenner.

Diesen unfreien Gesellschaftsformen, bei welchen die Zugehörigkeit des Einzelnen durch eine natürliche oder gesellschaftliche Thatsache (Geburt, Besitz, Berufswahl) ohne sein Zuthun bestimmt wird, stehen zunächst die Vereine als die freie Gesellschaftsform für alle Lebenszwecke geeignet gegenüber. Das charakteristische Merkmal dieser Gesellschaftsform ist die Bestimmtheit des Zweckes, zu dessen Erreichung sich alle diejenigen verbinden, welche ein Interesse an demselben haben. Die Vereine wirken mit und für den Staat; die Verwaltungsaufgaben werden vielfach von den Vereinen übernommen, und von diesen um so sicherer und vollkommener erfüllt, als sie den dabei betheiligten Subjekten und Objekten näher stehen, und die Arbeitstheilung und Vereinigung auf dem socialen Gebiete durchzuführen vermögen.

Die Gemeinden endlich sind nicht blos Organe der Staatsverwaltung, berufen, die Verwaltungsaufgaben in örtlicher Begrenzung nach dem Prinzipe der Selbstverwaltung durchzuführen, sondern zugleich selbständige sociale Körper, deren Glieder in dieser Vereinigung eine Reihe gesellschaftlicher Bedürfnisse befriedigen wollen, welche eben in Folge ihres örtlichen Zusammenseins, der dauernden Nachbarschaft, sowohl in Bezug auf das persönliche wie gesellige Leben entstehen.

Die Entwicklung und Steigerung des socialen Lebens, wodurch die Kraft und Leistungsfähigkeit des Volkes erhöht wird, liegt

daher im eigensten Interesse des Staates; er wird die Gesellschaftsbildungen nicht bloss befördern, weil ihm dadurch die Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben erleichtert wird, sondern es ist die Förderung des socialen Lebens eine prinzipielle Verwaltungsaufgabe schon für sich, weil damit die Vervollkommnung des Individuums in der Gesellschaft und die Civilisation des Volkes im Ganzen gesteigert wird.

Freilich muss der Staat sein Augenmerk auch beständig darauf gerichtet haben, dass die Entwicklung gesellschaftlicher Formen nicht die persönliche Freiheit des Individuums beeinträchtige, oder die Vielgestaltigkeit des gesellschaftlichen Lebens unmöglich mache, oder gar den Staat selbst in seinen Lebenselementen und seiner endlichen Bestimmung für die Gesammtheit des Volkes bedrohe. Auch die Freiheit der Gesellschaftsformen kann keine ungezügelte, keine schrankenlose im Staate sein; dieser hat vielmehr die Aufgabe und den Beruf, auch für das sociale Leben einen Rechtsboden zu schaffen, auf welchem die persönliche Freiheit Schutz findet gegen die strammen Organisationsbestrebungen jeder Gesellschaftsform; auf welchem die Möglichkeit jeder gesellschaftlichen Neubildung und jeder erlaubten Wirksamkeit einer Gesellschaftsform gewahrt wird gegen das exclusive Streben einer andern; einen Rechtsboden endlich, welchen die Gesellschaftsformen nicht überschreiten können, ohne in die ausschliessliche Rechtssphäre des Staates einzutreten und damit seiner unbedingten Herrschaft unterworfen zu werden. Nur dadurch können die vielen verschiedenen Kräfte des Volkslebens in harmonischer Wechselwirkung neben einander bestehen und sämmtlich für das grosse Ziel des Staatslebens, für den idealen Staatszweck der Culturentwicklung dauernd verwerthet werden.

I. Capitel. Die Familie.*

§ 52. Die Ehe.

Die Ehe ist die Grundlage der Familie und damit des Volkes,

* Geistreich und tief empfunden: W. H. Riehl, Die Familie. 3. Band seiner Naturgeschichte des Volkes. 6. Aufl. 1862. Vgl. auch W. Roscher, System der Volkswirthschaft. Bd. II. § 88 ff.

nicht blos in Beziehung auf die Fortpflanzung, sondern auch hinsichtlich seiner körperlichen und geistigen Entwicklung. Sie ist aber nicht eine staatliche Einrichtung, sondern eine aus der Gesittung entspringende gesellschaftliche Erscheinung. Darum kann sie nur als freiwillige Einigung auftreten, wie ja auch die Gesittung selbst nicht staatlich erzwungen werden kann.

Dagegen schliesst die Ehe begriffsmässig die Freiheit der Auflösung aus, weil damit der Familie, dem Resultate und Ziele der Ehe, ihr Fundament beliebig entzogen werden könnte. Der Staat muss daher die Ehe als gesellschaftliche Thatsache annehmen; aber er muss sie auch rechtlich formuliren, weil jede Gesellschaftsform der rechtlichen Ordnung bedarf, diese aber nur vom Staate ausgehen kann, und weil die Interessen des Staates, welche in Bezug auf die Ehe mit den Gesellschaftsinteressen zusammenfallen, nur durch gesetzliche Feststellung des Eherechts gewahrt werden können.

Daraus ergeben sich die Aufgaben der Staatsverwaltung in Bezug auf die Ehe.

I. Der Staat muss die Ehe als freien Vertrag erklären; er muss daher sich selbst jedes directen oder indirecten Zwanges in Bezug auf die Eheschliessung enthalten, und darf auch keinerlei privaten oder gesellschaftlichen Zwang dulden.

1. Verwerflich ist daher nicht nur jedes directe Gebot der Eheschliessung, sondern auch die Festsetzung von Ehehindernissen, welche nicht schon aus dem Wesen der Ehe und ihrer socialen und politischen Bedeutung hervorgehen. Daher ist es zwar gerechtfertigt, zu jungen Personen, zu nahe mit einander verwandten oder schon in einer giltigen Ehe gebundenen, ebenso solchen Personen das Recht auf die Ehe zu verweigern, welche von der öffentlichen Armenpflege unterstützt werden müssen; dagegen erscheint es als unzulässig, die Berechtigung zur Eheschliessung abhängig zu machen von dem Nachweis eines gewissen Vermögens oder Einkommens, von gleichem Religionsbekenntnisse, oder gar die Erlaubniss zur Eheschliessung in das Belieben der Verwaltungsbehörden oder Gemeinden zu legen.

2. Auch alle Formen des indirecten Zwangs müssen beseitigt werden; hieher gehören die besondern Begünstigungen und politi-

schen Vortheile (Wahlrechte, Steuerzahlung, gewisse Aemter etc.), welche den Verheiratheten eingeräumt werden, Kinderprämien etc. einerseits; anderseits die Abhängigmachung des Rechts der Eheschliessung vom Gemeindebürgerrecht, selbständigem Gewerbsbetriebe; der amtliche Eheconsens für Beamte etc. etc.

3. Der private Zwang zur Eheschliessung, soferne er ein unmittelbarer ist, fällt zunächst unter strafrechtliche Gesichtspunkte; aber auch der mittelbare Zwang wird, soferne es in der Macht der Verwaltung liegt, fern zu halten sein; in der Regel lässt sich diess jedoch nur bei einem Excess der väterlichen Gewalt denken; dieser ist aber auch im umgekehrten Falle (ungerechtfertigte Weigerung des väterlichen Consenses) zu verhindern, während ein beschränkter Consens hinsichtlich Minderjähriger, sowie die den Aeltern eingeräumte Möglichkeit, durch vermögensrechtliche Bestimmungen einen Einfluss auf den Entschluss der Kinder auszuüben, keinem Bedenken unterliegen kann.

Auch aus gesellschaftlichen Verhältnissen kann der Staat einen Zwang zur Ehe oder wider dieselbe nicht zulassen; daher darf er keine Schranken der Ebenbürtigkeit (ausser bei den regierenden Fürsten-Familien) rechtlich anerkennen; ebensowenig wird der Cölibat vom politischen Gesichtspunkte aus haltbar sein und auch die vom Staate nicht anerkannten kirchlichen Ehehindernisse oder sonstigen Zwangsvorschriften können auf das staatliche Eherecht keinen Einfluss ausüben.

II. Der Staat muss der Ehe die rechtliche Anerkennung in bestimmter Form öffentlich gewähren. (Civilehe). Die Nothwendigkeit der Ehe für Familie und Gesellschaft und ihr Bedürfniss nach einer Rechtsgrundlage macht die directe Thätigkeit des Staates durch seine Verwaltungsorgane nothwendig, welche die Ehe als Bevölkerungs- und sociale Thatsache zu constatiren und die Einhaltung ihrer rechtlichen Ordnung zu überwachen haben. Die kirchlichen Functionen, welche zur Schliessung einer Ehe als religiöse Angelegenheit nothwendig sind, werden dadurch selbstverständlich in keiner Weise alterirt.

Den Bedürfnissen der Rechtssicherheit der Ehe und der Familie entspricht diese Form nur dann, wenn sie eine persönliche Erklärung der beiden eheschliessenden Theile enthält (keine Pro-

kuratie), in öffentlicher Verhandlung nach vorausgegangener Instruction und öffentlicher Bekanntmachung gewährt und in allen Theilen urkundlich festgestellt wird.

III. Der Staat hat sich die Scheidung und Auflösung der Ehe vorzubehalten. Die Ehe ist zwar ihrer Idee nach unauflöslich; in ihrer realen Erscheinung dagegen durchaus eine lösbare Verbindung. Vom staatlichen Standpunkte aus wird daher zwar eine Scheidung (von Tisch und Bett) oder eine Auflösung der Ehe durch freiwilliges Uebereinkommen der Eheleute nicht als rechtliche Thatsache anerkannt, ja sogar eine factische Trennung des ehelichen Lebens, wenn damit eine Benachtheiligung der Familieninteressen verbunden ist, zwangsweise aufgehoben werden können. Wohl aber entspricht es der ganzen Stellung des Staates zum socialen Leben, wenn er den Wegfall der thatsächlichen Voraussetzungen der Ehe berücksichtigend Ehen, die innerlich doch gebrochen und zerstört sind, auch von Rechtswegen äusserlich löst (Bluntschli). Nur muss in solchem Falle diese Voraussetzung der Auflösung unzweifelhaft durch genaue ehegerichtliche Untersuchung unter Einhaltung strenger Formen festgestellt und durch die Staatsverwaltung ausreichend Sorge getragen sein, dass durch eine solche Auflösung die Kinder in ihrem Recht und in ihren Interessen nicht geschädigt werden. (Bluntschli's Vorschlag auf Einrichtung einer Jury von Ehemännern, um die Scheidungsursachen zu untersuchen und zu würdigen).

Uebrigens wird gerade in möglichster Beschränkung dieser Ausnahmen vom Principe der Unauflösbarkeit die beste Beförderung consequenter Entwicklung für das Prinzip der bürgerlichen Eheschliessung gesehen werden müssen.

§ 53. Die Ordnung der Familie.

Die Familie bedarf wie jede Gesellschaftsform einer Organisation — einer Ueber- und Unterordnung der einzelnen Glieder zur Erreichung ihrer grossen sittlichen und gesellschaftlichen Ziele. Der eheherrlichen, väterlichen und hausherrlichen Gewalt des Mannes, als Haupt der Familie steht die Pflicht desselben zu standesgemässer Erhaltung, Erziehung und Ausstattung der Familienangehörigen gegenüber; dem schuldigen Gehorsam, der Ehrfurcht und

Ergebenheit der Ehefrau, der Kinder und Hausgenossen steht das Recht derselben auf Wahrung ihrer individuellen Freiheit soweit sich dieselbe mit dem Wesen und den Aufgaben der Familie verträgt, schützend zur Seite.

Diese Consequenzen des sittlich-gesellschaftlichen Begriffs der Familie muss der Staat ebenso wie die Ehe hinnehmen und durch rechtliche Formulirung zu einer allgemeinen Anerkennung im staatlichen und Rechtsleben bringen.

Die Rechte des Oberhauptes und der Untergebenen, ebenso die Pflichten derselben sind gesetzlich festzustellen (Familienrecht), und die Achtung und Erfüllung derselben kann Gegenstand staatlicher Oberaufsicht und administrativen Einschreitens werden, wenn das Familienoberhaupt seine Aufgabe nicht ohne Mitwirkung der Behörden erfüllen kann, oder in der Ausübung seiner Familiengewalt die Grenzen des Erlaubten überschreitet.

1. Die directe administrative Mitwirkung bei Handhabung der Familiengewalt wird sich immer auf einzelne Ausnahmsfälle beschränken müssen, in welchen dem Familienhaupte die materielle oder moralische Kraft fehlt, um seine Aufgaben selbständig zu erfüllen; dahin zählt u. a. die polizeiliche Zurückführung entlaufener Kinder, Dienstboten in die Familie, die Haftnahme und Verwahrung sittlichverdorbener Kinder in Polizeianstalten oder sonstige Mitwirkung der öffentlichen Gewalt bei Ausübung der berechtigten Strafgewalt des Hausvaters. Natürlich wird ein solches Vorgehen der Verwaltungsorgane nur auf Ansuchen des Familienoberhauptes und unter genauer Würdigung der dazu dringenden Umstände gerechtfertigt sein können; unter dieser Voraussetzung ist ein solches Einschreiten nicht nur ganz dem Wesen der administrativen Aufgaben entsprechend, sondern auch ein sehr geeignetes Mittel, um die gestörte Ordnung des Familienlebens wieder herzustellen und grössere physische und moralische Nachtheile von den Kindern und den andern Familienangehörigen abzuwenden. Von der administrativen Thätigkeit in Bezug auf arme Kinder vide oben § 23.

2. Da die Familie in erster Linie eine sittlich-gesellschaftliche Einrichtung ist, kann auch die aus dem Wesen und den Aufgaben derselben hervorgehende Familiengewalt nur eine diskretionäre, nicht bis ins Detail rechtlich bestimmte sein; ein administratives Ein-

schreiten wegen Excess oder Vernachlässigung der Rechte und Pflichten des Hausvaters wird daher auch nur dann gerechtfertigt sein können, a) wenn die Vernachlässigung Folgen über die Familie hinaus haben kann (z. B. Durchführung des Impfzwangs), oder b) die körperliche und geistige Ausbildung der Kinder ganz unmöglich gemacht (wie diess etwa bei dauernder Gefangenhaltung oder Unterlassung jedes Unterrichtes der Fall wäre), oder c) öffentliches Aergerniss durch den Excess der Strafgewalt oder das Versäumniss der Pflichten des Familienhauptes erregt würde; endlich d) wenn die Angehörigen durch das Familienoberhaupt nicht wirksam von Gesetzwidrigkeiten, z. B. Bettel, abgehalten werden.

Die Einschreitung in diesen Fällen, besonders im Falle c) wird in der Regel nur auf Antrag der nächststehenden Verwandten oder eines eigends bestellten Familienrathes und am wirksamsten durch die Organe der gemeindlichen Selbstverwaltung erfolgen können.

Schwerere Pflichtverletzungen, welche als Missbrauch der Familiengewalt zu rechtswidrigen und unsittlichen Zwecken bezeichnet werden müssen, bilden den Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung und können einen richterlichen Ausspruch auf Entziehung oder Beschränkung der Äelternrechte zur Folge haben. *

---

* Die Stellung der Frau in und ausserhalb der Familie ist unter dem Schlagworte der Emancipation der Frauen ein vielbehandelter Gegenstand auf der Tagesordnung der öffentlichen Diskussion. Wenn damit nichts anderes verstanden werden soll, als die rechtliche Gleichstellung der Frauen in Bezug auf ihre Erwerbs- und Handlungsfähigkeit, so sind wir damit schon so ziemlich am Ziele; die privatrechtliche Sonderstellung (weibliche Rechtswohlthaten) ist ebenso wie die rechtliche Beschränkung im Erwerbsleben bis auf ein Minimum beseitigt. Es handelt sich hier nur mehr um eine Emancipation von der Unwissenheit und Verbildung. Die politische Emancipation (Wahlrechte etc.) ist aber wohl indiskutabel, da die nothwendige Correspondenz der politischen Rechte und Pflichten (Militärpflicht, Uebernahme öffentlicher Aemter etc.) bei den Frauen nicht vorhanden sein könnte. Die eheherrlichen Vertretungsbefugnisse sind aber in dem Wesen der Familie enthalten und nur mit dieser selbst aufzuheben. Vgl. meinen Vortrag über die Emancipation der Frauen. Innsbruck. 1869.

§ 54. Die Gesindeordnung.

So lange das Gesinde seine dauernde Stellung im Hause nicht vertauscht hat mit einer bloss vorübergehenden Dienstvermiethung, so dass an die Stelle der „gebrödeten“ Diener blosse Arbeiter mit Tag- oder Stücklohnzahlung treten würden, so lange hat das Gesinde auch eine bestimmte sociale Bedeutung in der Familie und nach dem Prinzipe der Familienordnung müssen auch die Verhältnisse der Herrschaft zur Dienerschaft geordnet werden.

Die Familiengewalt des Oberhauptes erstreckt sich daher auch auf diese Familienangehörigen und es ist Sache des Staates den Anfangs- und Endpunkt, sowie das Mass derselben während der Dauer des Dienstverhältnisses durch die Rechtsordnung zu bestimmen, und soweit die Familiengewalt überhaupt überwacht wird, auch von seinem allgemeinen Oberaufsichtsrechte Gebrauch zu machen.

Dagegen kann eine Aufgabe der Verwaltung nicht darin gesehen werden, dass sie die (vorzugsweise) wirthschaftlichen Dienstleistungen des Gesindes überwache und für die Befähigung desselben durch Ausstellung von Qualificationszeugnissen einstehe.

Es muss der Sorgfalt des Einzelnen überlassen bleiben, sich Gewissheit über die Güte und Brauchbarkeit der Dienstboten zu verschaffen, welche er aufnehmen will; die gewohnheitsmässige Einführung von Privatzeugnissen, wobei, wenn sie Werth haben sollen, aber mit der grössten Strenge und Gewissenhaftigkeit zu Werke gegangen werden muss, kann hier viel mehr leisten, als eine jede administrative Einmischung. Nur die Thatsache einer straf- oder polizeistrafrechtlichen Verurtheilung eines Dienstboten muss durch die Behörden zur Kenntniss derjenigen Herrschaften gebracht werden, welche dieselben in ihre Dienste nehmen wollen. Die sociale Bedeutung des Dienstverhältnisses macht es nothwendig, auch wenn die politischen Folgen des Unrechts beseitigt sind, doch die socialen eine Zeit lang nachwirken zu lassen.

Der administrative Inhalt einer Gesindeordnung wird sich daher beschränken:

1. auf Festsetzung einer bestimmten Form, in welcher Anfang und Ende des Dienstverhältnisses constatirt werden muss. Die Pflicht des Familienoberhauptes zur Anzeige bei der (Gemeinde-)

Verwaltungsbehörde hat den Zweck dieser die Cognition über das ganze Verhältniss zu ermöglichen und zugleich dem Dienstherrn die eventuelle Unterstützung der Verwaltung in Handhabung seiner hausherrlichen Rechte, den Dienstboten in Wahrung ihrer individuellen Freiheitsrechte zu sichern.

In beiderseitigem Interesse liegt die Einführung von laufenden Dienstbüchern, welche die Verwaltungsbehörde ausfertigen und auch zum Eintrag der gegen die Dienstboten ergangenen Strafurtheile benützen soll. (Periodische Neuausfertigung.)

2. auf Bestimmung der Voraussetzungen, unter welchen ein Excess oder eine Vernachlässigung der hausherrlichen Gewalt oder der dienstbotlichen Rechte und Pflichten angenommen und der öffentliche Schutz der individuellen Freiheitsrechte oder der hausherrlichen Gewalt begehrt werden kann. Damit wird ein gewisses nothwendiges Mass von diskretionärer Gewalt des Dienstherrn über die Dienstboten anerkannt, unbillige Forderungen und Handlungen jenes verhindert und die sociale Bedeutung des ganzen Verhältnisses durch Anerkennung wechselseitiger sittlicher Obliegenheiten gewahrt.

3. Sehr zweckmässig ist die Einsetzung eines eignen Bureaus (Abtheilung der Gemeindeverwaltung), welches nicht bloss als Schiedsgericht zur Entscheidung streitiger Fragen über Rechte und Pflichten der Herrschaft und Dienerschaft, sondern auch auf Dienstvermittlung und Pflege des humanen Zusammenlebens und die sociale Stellung der Dienstboten die günstigsten Wirkungen zu äussern vermöchte. Es kann diess aber selbstverständlich keine Funktion der Staatsverwaltung, sondern nur der autonomen Gemeindeverwaltung sein, in deren socialem Berufe zunächst auch die Sorge für diese Erscheinung des örtlichen Gesellschaftslebens gelegen ist.*

§ 55. Der Besitz der Familie.**

Die wirthschaftliche Bedeutung der Familie tritt gegenüber ihrem sittlich-socialen Inhalte entschieden in den Hintergrund. Die

---

* Ausführlicher Vorschlag von Bodz, Staatswesen und Menschenbildung. II. S. 68 ff.

** Vorzüglich Roscher a. a. O.

besondern Vermögensrechte und Verpflichtungen des Familienoberhauptes sind nur Consequenzen seiner Stellung in der Familie und für die Verwaltung auch nur in so weit Gegenstand der Thätigkeit, als sie in Bezug auf diese einzutreten veranlasst ist.

Eine selbständige Bedeutung für die Verwaltung hat der Familienbesitz nur dann, wenn das Vermögen sich an die Familie als gesellschaftliche Einheit schliesst und damit ein weit über die Dauer des individuellen menschlichen Lebens hinausreichendes Vermögenssubjekt geschaffen wird. Die Form eines solchen Vermögensbesitzes ist das Fideicommiss und alle ihm verwandten Arten des vorzugsweise unbeweglichen Familienbesitzes, welche auf dem Prinzipe der fortwährenden Untheilbarkeit und Unveräusserlichkeit und auf einer besondern, nicht gemeinrechtlichen, Erbfolgeordnung beruhen. (Bäuerliche Erbgüter, Stammgüter u. dgl.)

Es liegt der Errichtung solcher geschlossenen Vermögen das an sich ganz berechtigte, ja selbst wünschenswerthe Streben zu Grunde, dem Bestande und Gedeihen des Familienlebens durch Sicherung eines bestimmten unentziehbaren Vermögens eine dauernde und genügende Grundlage zu geben. Nur muss in dem Institute der Fideicomisse und ähnlicher Formen des für unbegrenzte Dauer geschlossenen Familienbesitzes vom social-politischen Standpunkte aus ein unberechtigtes und zweckwidriges Mittel zur Erreichung jenes Zieles gesehen werden; zweckwidrig ist dasselbe nicht bloss aus volkswirthschaftlichen Rücksichten (§ 32), sondern auch vom socialen Gesichtspunkte aus, weil die Leistungsfähigkeit des Vermögens für die Familienzwecke in umgekehrtem Verhältnisse zur Verfügungsbeschränkung steht; unberechtigt ist es, weil damit von dem Familienverbande ein Zwang auf die Familienglieder ausgeübt wird, welcher weder im Wesen noch in den Aufgaben der Familie gelegen ist.

So wünschenswerth daher auch für den Staat der gesicherte Familienbestand und der mit solchen Institutionen oft verbundene ächt aristokratische Familiensinn ist, und so vortheilhaft auch für das volkswirthschaftliche Leben das dadurch beförderte Gleichgewicht von grossen und kleinen Landgütern erscheint, so kann der Staat derartigen Familienbesitz doch nur unter der Bedingung unbedenklich zulassen, dass die fideicommissarische Beliebung nur für

den Erben des Gründers (der die Erbschaft mit Ausnahme des Pflichttheils unter dieser Bedingung übernimmt) rechtliche Wirksamkeit hat; im Falle aber das Fideicommiss auch für dessen Erben fortbestehen soll, muss auch ein neues Privatstatut hiezu gefordert erscheinen; denn die mit der Erbschaftsantretung übernommene Auflage kann doch nur für den Erben selbst, nicht auch für dessen Rechtsnachfolger an sich schon bindend sein.

Ferner wird zu Gunsten der vom Fideicommiss Ausgeschlossenen zugleich mit der fideicommissarischen Beliebung die Aussetzung einer Apanage oder die Errichtung eines Kapitalfideicommisses auf dem Grundfideicommiss gefordert werden müssen, und im Interesse der Familie sowohl, als zur Wahrung der Rechte Dritter notarielle Verlautbarung, Eintragung in die öffentlichen Bücher, und bei grossen Fideicommissen wegen der politischen Bedeutung des grossen geschlossenen Grundbesitzes sogar Staatsgenehmigung geboten erscheinen.

II. Capitel. Die Stände.*

§ 56. Die ständische Ordnung.

Die alte (historische) ständische Ordnung ist nur mehr in sehr geringem Masse Gegenstand der Staatsverwaltung, seit das Prinzip des freien Staatsbürgerthums zu einer politischen Gleichberechtigung aller Unterthanen geführt hat. Es widerstrebt auch eine ständische Organisation dem ganzen Wesen des gesellschaftlichen Rechtsstaats, weil sie die unfreie Mitgliedschaft zur Voraussetzung hat und diese nicht wie bei Familie und Kirche durch höhere ethische Motive gerechtfertigt, also nicht als im Wesen der Gesellschaft gelegen betrachtet werden kann. Zwar werden im socialen Leben sogenannte Standesunterschiede aus der Familienangehörigkeit, dem Besitze, Berufe und insbesondere aus der Verschiedenheit der Bildungsgrade sich immer ergeben und fortbestehen; dafür bürgt schon das exclusive Streben einer jeden standesähnlichen Gemeinschaft (besondere Standesehre, Ebenbürtigkeit!); aber der Staat kann

* Hiezu Riehl, Die bürgerliche Gesellschaft. 5. Aufl. 1858. Zweiter Band seiner Naturgeschichte des Volkes. Roscher II. § 102 ff.

solche gesellschaftliche Erscheinungsformen nicht politisch anerkennen durch Einräumung von Standesvorrechten und Gewährung einer politischen Organisation; er würde damit nicht bloss seine eigene Verfassung in Frage stellen, sondern auch einen socialpolitischen Fehler begehen, indem er zu Gunsten der Privilegirten Partei ergriffe, also seine Neutralität gegenüber den Gesellschaftsgruppen verletzen würde. „Jede Ertheilung von Privilegien erzieht in den Privilegirten selbst einen Feind der politischen Zukunft." (Holtzendorff.) Dagegen unterliegt es selbstverständlich keinerlei Bedenken, ist im Gegentheile eine erfreuliche Erscheinung, wenn der freie Associationstrieb die von gleichen Standesinteressen Beeinflussten zu Vereinigungen führt, in welchen sie durch gemeinsame Kraft und Arbeit die vollkommenere Erreichung ihrer Ziele erstreben. Nur muss prinzipiell jeder Zwang auf die einzelnen Mitglieder, sowie jeder widerrechtliche Angriff einer ständischen Vereinigung auf die andere ferngehalten, und jeder Versuch einer Beeinflussung der Gesetzgebung und Verwaltung auf nicht verfassungsmässigem Wege zurückgewiesen werden.

Die historischen Stände, der Clerus und der Adel, haben, abgesehen von einzelnen singulären Vertretungsbefugnissen, in den gesetzgebenden Körpern eine besondere politische Bedeutung wohl nicht mehr anzusprechen. Der geistliche Stand ist im modernen Staatsleben zu einem Berufe umgewandelt, dessen besonderes Berufsrecht keine sociale Bedeutung nach sich zieht. Würde freilich die geistliche Organisation irgend einer Kirche eine absolut bindende, die individuelle Freiheit gänzlich aufhebende, würde also ein unbedingter allseitiger Gehorsam gegen das Oberhaupt einer Kirche zur Grundlage der hierarchischen Ordnung gemacht, dann müsste ein Staat einer derartigen berufsständischen Entwicklung mit aller Energie entgegentreten im Interesse der staatsbürgerlichen Freiheit und seiner eigenen Hoheit.*

Der Adel ist als Stand auch in seiner socialen Bedeutung (wie in der politischen) nur mehr in Bruchstücken vorhanden, und beruht dieselbe nur auf seinem Besitz; darum differiren auch die

---

* Schönes Wort eines österreichischen Bischofs auf dem Concil von 1870: Bevor ich Priester wurde, war ich Oesterreicher.

gesellschaftlichen Interessen des hohen (grossen) und niederen (kleinen) Adels viel mehr als die Interessen des grossen Adels von denen nicht adeliger Grossgrundbesitzer. Die oft wohlgemeinten und freisinnigen Vorschläge zur Reform des Adels* bedeuten daher im Grunde doch nichts anderes, als eine Reform der Grundbesitzverhältnisse, wobei in der Regel das Streben auftritt, dem grossen Grundbesitz besondere politische Vergünstigungen zu erhalten oder zu gewinnen. Die Adelsqualität des Besitzers solcher Güter ist dabei von keinerlei belangreicher Bedeutung.

Der Bürgerstand (Mittelstand, tiers-état, Bourgeoisie) der Gegenwart besteht aus all den Kreisen der Bevölkerung, in welchen liberale Berufsarten die Regel bilden, welche also nicht von ihrer Hände Arbeit leben und vorzugsweise auf gleicher Stufe der Bildung stehen. So wenig auch hier von einer ständischen Organisation geredet werden kann, so ist doch der oft vernehmliche Vorwurf nicht ganz ungerechtfertigt, dass die Bourgeoisie durch verdeckte Beeinflussung der Gesetzgebung und Verwaltung sich der Staatsgewalt bemächtigt habe, und dieselbe nun auf Kosten der übrigen Bevölkerung (zumeist des vierten Standes) ausbeute. Der Fehler liegt hier hauptsächlich in der Staatsverfassung, welche die Wahlrechte vom Census oder sonstigen für den vierten Stand unerfüllbaren Bedingungen abhängig macht. Gründlich wird aber allerdings einer solchen Gefahr nur begegnet werden können durch Steigerung der Bildung in den untersten Volksschichten und ihre wirthschaftliche Hebung; hiefür aber müssen sie in erster Linie selbst ihre ganze Kraft einsetzen.

Der Bauernstand ist zwar, was den Besitz und den politischen Charakter anbelangt, von dem i. e. S. sog. vierten Stande (Arbeiterstand) sehr verschieden, steht dagegen mit diesem auf gleicher Stufe in Hinsicht auf Bildung und politische Einsicht. Von einer Gesammtorganisation dieses weiteren vierten Standes kann daher nicht die Rede sein, wohl aber sehen wir die Versuche einer Organisation des Arbeiterstandes vor unsern Augen sich beständig mehren. (Internationale Arbeiterassociation.) Die

* Z. B. Eisenlohr, Ueber den Beruf des Adels. 1852. Fürst Hohenlohe Chlodw., Ueber Reconstituirung des Adels in Baiern. 1858.

Gefahr dieser Organisation für den Staat ist klar und unzweifelhaft, zumal das bewusste Streben nach politischer Organisation dieses Standes auch offen bekannt und zum Ausgangspunkte für die ganze socialistische Lösung der Arbeiterfrage genommen wird. Die sociale Organisation der Arbeit, mit genossenschaftlichem Zwang gegen die Mitglieder wäre in der That angethan, auch die politische zu werden, das heisst, die Herrschaft des Proletariats im Staate zu errichten. Ueber die gegen solche Organisationsbestrebungen anwendbaren Mittel vide § 36.

§ 57. Der ständische Besitz.*

Mit dem Aufhören der historischen Ständeordnung verschwindet auch der specifische Standesbesitz und die Summe von Vorrechten, welche an denselben geknüpft waren.

Zuerst war es Aufgabe der Staatsverwaltung, den ständischen Charakter der Grundbesitzungen (bes. Ritter-, Bauerngüter) zu beseitigen, und damit eine der wesentlichsten Fesseln des Grundeigenthums zu entfernen, welche die ständische Ordnung angelegt hatte. Dann handelte es sich um Aufhebung der an den Standesgrundbesitz geknüpften Polizei- und Justizgewalt (Patrimonialgerichte) und der Standes-Privilegien in Bezug auf Gerichtsstand, Standesautonomie u. dgl. Aber auch die wirthschaftlichen Rechte der Grundherren, so weit sie durch eine öffentlich rechtliche Herrschaft eines Standes über den andern entstanden sind, müssen beseitigt werden, damit auch die Consequenz des Wesens der freien Persönlichkeit, die freie Verfügung des Eigenthümers ins Leben treten könne. Solche Rechte, welche der Staat aufheben muss (vide § 33: der Rechtsschutz des Eigenthums und Besitzes), braucht er aber, um das Ziel zu erreichen, nur in ihrer Ausübung zu beseitigen; daher wird eine Umwandlung derselben in ablösbare Geldleistungen nach dem Prinzipe der Entwährung eintreten müssen. Die beiden Hauptformen dieser Aufhebung sind die Grundentlastung und die Ablösung.

Die Grundentlastung verfolgt die Aufgabe, alle mit Standesgrundbesitz verbundenen öffentlichen Rechte aufzuheben und

* Vorzüglich Roscher a. a. O.

damit demselben seine social-politische Sonderbedeutung selbst zu nehmen. Sie bildet also einen Theil des öffentlichen Verwaltungsrechts und zwar zunächst des Rechts der socialen Verwaltung, indem es die öffentliche Stellung der Grundherrlichkeit beseitigt und damit die socialen Unterschiede des Grundbesitzes im Interesse staatsbürgerlicher Gleichheit aufhebt. Daneben steht in zweiter Linie die wirthschaftliche Bedeutung dieser Massregel, indem dadurch sonst unbesiegbare Hindernisse für den Einzelnen entfernt und die freie volkswirthschaftliche Entwicklung Aller möglich gemacht wird. Dass aber die wirthschaftliche Seite der Grundentlastung secundäre Bedeutung hat gegenüber der weit wichtigeren Bedeutung für das sociale Leben, geht schon daraus hervor, dass der aufgeklärte Absolutismus, welcher hiebei nur von wirthschaftlichen Gesichtspunkten ausging, ohne die Grundlage der Grundlasten — die ständischen Elemente selbst — zu beseitigen, sein Grundentlastungswerk auch nicht zu Ende führen konnte; eine Reaction gegen die blos wirthschaftliche Massregel war so lange möglich, als die Grundentlastungen nicht als Aufgabe der Socialpolitik aufgefasst und durchgeführt wurden.

Die Ablösungen bäuerlicher Lasten, Realrechte etc. unterscheiden sich von den Grundentlastungen dadurch, dass sie nicht auf den ganzen Zustand der von den Grundherrn Beherrschten sich erstrecken, sondern nur einzelne und örtliche Verhältnisse berühren, welche weder mit der bäuerlichen Unfreiheit im Allgemeinen vermischt, noch überhaupt in sich einheitlich sind.

Zwei grosse Gruppen von Lasten werden hiedurch berührt.

Die erste, mit der Grundherrlichkeit allerdings innig verschmolzen und aus ihr hervorgegangen bilden die sog. Bauernrechte, Realgerechtigkeiten und Grunddienstbarkeiten. Die zweite Gruppe hängt mit dem Gemeindeleben auf's innigste zusammen (vide § 64). Alle aber sind objektive Beschränkungen des freien Einzel-Eigenthums, nicht durch freie Selbstbestimmung der Betheiligten entstanden, sondern aus der socialen Ordnung der Verhältnisse hervorgegangen, und auch nicht durch freien Entschluss der Belasteten zu beseitigen; daher entsteht hier eine der wichtigsten administrativen Aufgaben, den Widerspruch mit der individuellen Freiheit und staatsbürgerlichen Ordnung zu beseitigen.

III. Capitel. Die Kirche.*

§ 58. Die kirchliche Ordnung.

Die Religion hat ihr Augenmerk über das irdische Leben hinaus auf die Erlangung eines erst nach dem Tode beginnenden glücklichen Lebens gerichtet. Ihre Wirksamkeit für das irdische Leben ist nur Mittel zu diesem Zwecke. Sie kann daher auch für den Staat nur so lange unmittelbare Bedeutung haben, als dieser sich zur vollkommensten Form menschlicher Vereinigung für die Zwecke des irdischen Daseins noch nicht verallgemeinert hat (§ 1).

Daraus entsteht für den Staat die Aufgabe, einerseits sich von jeder Einmischung in die Religionsangelegenheiten der Bevölkerung fern zu halten, anderseits aber auch jeden Eingriff der Religion in die Sphäre der staatlichen Wirksamkeit zurückzuweisen.

Die mittelbare Bedeutung der Religion für das Staatsleben liegt darin, dass dieselbe für die Mehrzahl der Menschen ein wesentliches Beförderungsmittel der Moral ist, welche, mit dem Rechte, allerdings zu den geistigen Grundlagen des Staatslebens gehört. Diese Bedeutung wird vorzugsweise dadurch erhöht, dass jede positive Religion die Tendenz hat, über das Gebiet des individuellen Seelenlebens hinaus eine Wirksamkeit zu äussern, durch äusseres Hervortreten der Ueberzeugung in einer bestimmten Form (Bekenntniss), sowie durch Gewinnung mehrer für die als richtig erkannte religiöse Anschauung und organisirte Verbindung dieser zu einem gemeinsamen religiösen Leben (Kirche).

Die im Bekenntniss einer bestimmten Kirche verbundene Gemeinschaft von Menschen ist demnach eine sociale Thatsache, welche der Staat ebenso wie andere Formen des socialen Lebens anerkennen und nach den allgemeinen politischen Grundsätzen beurtheilen muss. Aus dieser socialen Thatsache erwächst dem

---

* Mohl, R. v., Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. I u. III. Für Oesterreich ist bemerkenswerth: Beidtel, J., Untersuchungen über die kirchlichen Zustände etc. 1849. (Schulte?) Zum Frieden zwischen Kirche und Staat in Oesterreich. 1868.

Staate auch die Aufgabe, den Religionsgesellschaften durch Anerkennung und Durchführung einer Rechtsordnung eine mit den übrigen Thatsachen und Rechten des Staates und im Staate harmonirende Existenz und Wirksamkeit zu ermöglichen und zu sichern. Dabei kann das historische Recht einzelner Kirchengesellschaften selbstverständlich nur in so weit eine fortdauernde Anerkennung erfahren, als es nicht in Widerspruch mit den Hoheitsrechten des Staates sich befindet; insbesondere wird die Stellung der Kirchen als öffentlicher Corporationen dann nicht mehr für die Dauer haltbar sein, wenn der Zweck der Kirche nicht mehr als unmittelbar öffentlicher (Staats-) Zweck angesehen wird.

Die administrative Ordnung der kirchlichen Angelegenheiten muss von dem Grundsatze ausgehen, dass Religion und Kirchengesellschaften zwar social bedeutsame Thatsachen sind, dass sie aber den Staat mit ihrer unmittelbaren Wirksamkeit nicht berühren. Daraus entwickeln sich dann die Regeln für das Verhalten der Verwaltung gegenüber den Kirchengesellschaften. *

I. Die innern Angelegenheiten der Kirchengesellschaften sind Reinhaltung und Erklärung des Bekenntnisses, Cultus und religiöse Leitung ihrer Angehörigen. Diese unterliegen keinerlei Cognition der Staatsregierung, es sei denn, dass sie dem Wesensbestand des Staates oder einzelner seiner Hoheitsrechte widersprechen (z. B. Polygamie, absolutes Verbot des Waffentragens etc. etc.), oder die individuelle Freiheit der Angehörigen aufheben. In beiden Fällen hat der Staat die Pflicht den Widerspruch mit seinen eigenen Principien und Staatszwecken (besonders auch mit dem individuellen Freiheitszwecke) durch Nichtanerkennung der Kirchengesellschaft überhaupt oder der bestimmten widersprechenden kirchlichen Vorschriften und Anordnungen zu beseitigen.

Insbesondere betreffen solche beschränkende Bestimmungen der Staatsverwaltung die Kirchendisciplin gegenüber den Geistlichen wie den Laien (Kirchenstrafen), die Erzwingung kirchlicher

---

* Es ist Aufgabe der Staatsverfassungslehre die prinzipielle Ordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche weiter auszuführen; die Verwaltungslehre muss sich auf Resultate beschränken.

Gelübde mit andern als geistlichen Mitteln, den Ein- und Austritt aus einer Kirchengesellschaft, überhaupt das Gebiet der Straf- und Zwangsgewalt, die nur dem Staate zustehen kann. Hinsichtlich der rechtlichen Grenzen der Kirchengewalt in Bezug auf Schule und Ehe vgl. §§ 25 und 52.

II. In Bezug auf die Stellung der Kirchengesellschaften zu einander muss die Verwaltung von dem Grundsatze der Gleichberechtigung der Bekenntnisse und der Religionsgesellschaften ausgehen und sich von jeder einseitigen Parteinahme in der Gesetzgebung wie in der Durchführung derselben fernhalten. Sie muss daher auch zum Schutze der Ehre und der Rechte einer jeden anerkannten Religionsgesellschaft gegen die Angriffe einer andern insbesonders gegen den Missbrauch der Kanzelfreiheit eintreten, ohne aber die Freiheit einer jeden Kirchengesellschaft anzutasten, von ihrer Lehre dogmatische Alleinberechtigung zu behaupten und für deren wünschenswerthe Verbreitung (Mission) zu sorgen. Nicht minder ist jede Religionsgesellschaft in der freien Anwendung ihrer Cultusformen zu schützen, so lange nicht die Freiheit einer andern Religionsgesellschaft dadurch beeinträchtigt wird. Das Prinzip der Neutralität der Staatsverwaltung schliesst jedoch einen factischen Vorzug einzelner Kirchengesellschaften als Kirchen i. e. S. nicht aus, wenn die sociale Bedeutung derselben (mit Rücksicht auf ihre allgemeine Culturstufe und ihre Verbreitung im Staate) überwiegend grösser als die andrer Religionsgesellschaften ist.

III. Endlich ist auch die Stellung der Kirchengesellschaften zur Staatsgewalt rechtlich abzugrenzen und zu bestimmen. Der Staat darf seine Gewalt auf keinem Punkt der Kirchengewalt dienstbar machen, also insbesondre seinen Arm nicht zur Durchführung kirchlicher Anordnungen, Execution von Kirchenstrafen, zum Zwang zu kirchlichen Handlungen, Befolgung von Gelübden etc. etc. leihen. Natürlich wird dadurch ein Zwang bei Durchführung eines Richterspruchs in kirchlichen Angelegenheiten nicht ausgeschlossen. Ebensowenig vertragen sich mit dem Grundsatze ausschliesslicher Staatshoheit auf dem Staatsgebiete die Immunität, Steuerfreiheit oder andre Privilegien einer bestimmten, mehrer oder aller anerkannten Kirchengesellschaften. Am aller-

wenigsten selbstverständlich kann von einer vollständigen Uebernahme einzelner Verwaltungszweige durch eine Kirchengesellschaft oder von einem dem staatlichen Rechte gleichstehenden kirchlichen Rechte auf demselben Gebiete (Schule, Armenwesen etc. etc.) geredet werden. Auch wird die Staatsgewalt nie zugestehen können, dass eine Kirchengesellschaft in einer über den Staat hinausreichenden organischen Verbindung mit andern Kirchengesellschaften zu einer gemeinsamen Kirche in der Weise stehe, dass damit ein fortwährendes, unbedingtes Unterwürfigkeits- und Gehorsamsverhältniss der Kirchengesellschaft unter ein der Staatshoheit nicht unterworfenes Oberhaupt im Staate begründet ist, welches sich auch über das Gebiet der reinen innern kirchlichen Ordnung hinaus erstreckt. Dagegen kann die Staatsgewalt auch kein Recht für sich in Anspruch nehmen, die einmal anerkannten Religionsgesellschaften und Kirchen hinsichtlich ihrer (innern) Organisation, der Bestellung ihrer Vorstände und Religionsdiener zu beeinflussen oder zu beaufsichtigen, soferne nicht denselben gewisse staatliche Functionen (bei der Eheschliessung, den Standesregistern etc.) gleichfalls übertragen sind.* Es würde dadurch die den Kirchengesellschaften gewährte unbedingte Freiheit in ihren innern Angelegenheiten (sub I) alterirt.

§ 59. Der kirchliche Besitz.

Das Recht des Vermögenserwerbs und Besitzes muss jeder Kirchengesellschaft schon mit ihrer prinzipiell durch Gesetz ausgesprochnen oder für den einzelnen Fall gewährten Anerkennung als juristische Person zukommen.

Das Recht auf die Verwaltung dieses Vermögens aber wird sich verschieden gestalten müssen je nach der Quelle, aus welcher dasselbe stammt und den Zwecken, welchen es bestimmt ist.

I. Das Kirchenvermögen wird theils vom Staate abgeleitet; derselbe hat zur Ausstattung und Dotation der äussern Institute

* Dass jedoch eine solche Uebertragung eines staatlichen Wirkungskreises an die Diener der Kirche mit den Grundsätzen des modernen Staates sich nicht verträgt, ist an mehreren Stellen nachgewiesen worden. Vgl. bes. §§ 14, 22, 25 und 52.

und Bedürfnisse der Kirche vielfach Beiträge gegeben (Kirchenbau, Fundirung kirchlicher Aemter, Sorge für die Schulbedürfnisse der Kirche, Unterstützung der Mission etc. etc.), theils von der (früher herrschenden) Auffassung der Religionsangelegenheiten als Staatssache, als öffentliche Zwecke, geleitet, theils wegen der mittelbaren Bedeutung der Kirche für die Moral; aus dem letztern Grunde ist die Verwaltung ohne Zweifel unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Parität auch jetzt noch berechtigt, aus öffentlichen Mitteln Beiträge zu kirchlichen Zwecken zu geben; die Grenze der erlaubten Leistung des Staates ist in den damit zu erreichenden Aufgaben für das sociale Leben zu sehen.

Wo nun eine solche staatliche Vermögensleistung zur Förderung öffentlicher Zwecke gegeben wurde, da wird der aus dieser Quelle abgeleitete Theil des Kirchenvermögens auch einer fortwährenden staatlichen Oberaufsicht unterworfen sein müssen, weil die Organe der Staatsverwaltung für die richtige Verwendung des ganzen öffentlichen Vermögens zu den bestimmten Zwecken verantwortlich sind, diese Verantwortlichkeit aber nur unter Voraussetzung einer Oberaufsicht übernommen werden kann.

Aber auch die Entziehung früher der Kirche zugewendeter periodischer Vermögensleistungen für die Zukunft unterliegt keinem Bedenken, sobald der Staat eine solche Leistung als mit den öffentlichen Zwecken nicht mehr harmonirend erkennt, oder der bestimmte öffentliche Zweck überhaupt in Wegfall gekommen ist.

II. Ein zweiter Hauptbestandtheil des Kirchenvermögens wird von S t i f t u n g e n abgeleitet.

Solche Stiftungen, die für Zwecke des Unterrichts, der Armenpflege und des Cultus zumeist gemacht wurden, müssen durch die Verwaltung auch nach der Ausscheidung der kirchlichen von den öffentlichen Angelegenheiten jedenfalls ihrer Bestimmung erhalten werden. Stiftungen für Cultus- oder sonstige kirchliche Zwecke sind daher unter Aufhebung ihres Stiftungs-Charakters, in ihrem vollen Vermögensinhalte der freien Verwaltung der Kirche zu überlassen; Stiftungen für staatliche Aufgaben (Schule, Armenpflege etc.) dagegen sind zu secularisiren, d. h. von der Staatsverwaltung zu übernehmen, da die Kirche nach der Ausscheidung der Gebiete die

Zwecke solcher Stiftungen nicht mehr oder nicht mehr in dem mit der Stiftung bezweckten Masse zu erfüllen vermag.

Neue kirchliche „Stiftungen" (im streng juristischen Sinne) sind nicht mehr zulässig, nachdem die Verwaltung aller öffentlichen Angelegenheiten, für welche gestiftet werden kann, von der staatlichen Hoheit ergriffen und durchgeführt wird. — Anders natürlich würde es sich verhalten, wo eine Kirche als öffentliche Corporation anerkannt wird; hier stünde aber nicht bloss die ganze Stiftungsverwaltung, sondern überhaupt die Corporationsverwaltung nothwendigerweise unter staatlicher Oberaufsicht, was dem Prinzipe der „freien Kirche im freien Staate" widerspräche.

III. Hinsichtlich des übrigen Vermögens der Kirchen (aus Schenkungen, testamentarischer Zuwendung, eigner Productivität etc.) muss die Verwaltung zwischen beweglichem und unbeweglichem Vermögen unterscheiden. Für das erste gilt der Grundsatz voller Selbständigkeit der Kirche in Verwaltung und Verwendung; auch für den Vermögenserwerb der Kirche lassen sich strengere Formen als sie für juristische Personen überhaupt bestehen müssen, nicht rechtfertigen, wenn gleich übermässiger Vermögenserwerb der Kirche ihrer Bestimmung widerspricht, gewisse ökonomische Nachtheile daraus entstehen können und auch die Kirche von ihrem Einflusse auf die Gewissen der Einzelnen möglicherweise einen Missbrauch zu Gunsten ihres Besitzes machen kann.

Der Immobiliarbesitz der Kirchen dagegen unterliegt allerdings mit Recht gewissen beschränkenden Einwirkungen der Staatsverwaltung.

Für's erste nemlich ist aus den im § 33 ausgeführten politischen Gründen eine administrative Aufhebung von Corporations-Eigenthum an Grund und Boden zulässig (Secularisation), wenn dasselbe in der Hand einer staatsähnlich organisirten Corporation zu solcher Höhe angewachsen ist, dass eine Existenzgefahr für den Staat darin gesehen werden muss, was sowohl vom politischen als nationalökonomischen Standpunkte aus möglich ist. Um einer derartigen Gefahr vorzubeugen, sind beschränkende Bestimmungen hinsichtlich der Erwerbung von Grundbesitz durch die „todte Hand" nicht bloss zulässig, sondern zur Vermeidung jener strengern administrativen Massregeln sogar geboten, da die Kirche eine entschiedne

Tendenz nach Ausbreitung und unbegrenzter Festhaltung ihres Grundbesitzes hat und derselben unter der Herrschaft des Prinzips der freien Verwaltung ihres Vermögens noch ungehinderter nachgehen könnte. (Amortisationsgesetze.)

Zweitens sodann hat die Staatsverwaltung offenbar das Recht, die Erwerbung von Grundeigenthum durch eine Kirche in dem Falle beliebig einzuschränken, wenn die Organisation der Kirche über den Staat hinausgeht, und insbesondere unter einem fremden Staatsoberhaupte steht, welchem ein unbedingter Gehorsam in kirchlichen Dingen von Seiten aller Angehörigen dieser Kirche geleistet werden muss, so dass demselben also auch die endgiltige Verfügung über das Grundeigenthum zustehen würde. Es ist ein völkerrechtlicher Grundsatz, dass kein Staat die Erwerbung von Grundeigenthum in seinem Gebiete andern Staaten und deren Souverainen zu gestatten schuldig sei, ja es kann auf Veräusserung gedrungen werden, wenn dadurch die Unabhängigkeit gefährdet oder die Verfassung des Landes zerstört werden könnte. *

IV. Capitel. Das Vereinsleben.**

§ 60. Die innere Ordnung des Vereinswesens.

Das Vereinsleben hat sich erst in unsrer Zeit zu solcher Ausdehnung und Bedeutung entwickelt, dass es als einer der wichtigsten socialen Factoren in Betracht kömmt; es ist hervorgegangen aus den Bedürfnissen der staatsbürgerlichen Freiheit und der Selbstthätigkeit des Volkes in öffentlichen Angelegenheiten, welche erst die Gegenwart zu voller Reife gebracht hat. Für den Einzelnen hat das Vereinsleben die Bedeutung, dass er dadurch viel leistungsfähiger und selbständiger, freier wird, und damit einen bestimmenden Einfluss auf die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse, auf die Entwicklung eines den gemeinnützigen Interessen zugekehrten Lebens erwirbt; dafür aber auch wieder freiwillig Opfer an persönlicher

---

* Heffter, europäisches Völkerrecht. 4. Aufl. 1861. pag. 124.

** Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht. 2 Bde. 1868. Ahrens, die Philosophie des Rechts und des Staates. 2 Thle. 1850, 52.

Freiheit und Vermögen bringt, wozu er sonst durch die Staatsgewalt gezwungen wurde.

Für die bürgerliche Gesellschaft im Ganzen liegt die Bedeutung des Vereinslebens in der reichen Gliederung der socialen Ordnung, welche, indem sie die veralteten socialen Gruppen zu beseitigen hilft, immer den lebendigen Bedürfnissen der Zeit sich anzuschmiegen vermag und dadurch allen Kräften des Volkes zu einer allgemeinen Anerkennung und zu gesteigerter Wirksamkeit verhilft. Der Staat endlich hat ein lebhaftes Interesse an der gedeihlichen Entwicklung des Vereinslebens, weil es zumeist gemeinnützige Aufgaben, Angelegenheiten des öffentlichen Wohls und daher auch Aufgaben der Staatsverwaltung sind, welche dasselbe in den Bereich seiner Wirksamkeit zu ziehen versucht und damit der administrativen Thätigkeit auf vielen Punkten die Wege ebnet und ihr die Erfüllung ihrer zahlreichen Aufgaben dadurch wesentlich erleichtert.

In dieser socialen und politischen Bedeutung liegt für die Staatsverwaltung die Aufforderung, unter Zugrundelegung des Prinzips der Freiheit, welche für das Vereinswesen das eigentliche Lebenselement ist, eine gedeihliche Entwicklung desselben zu ermöglichen, durch Schaffung einer rechtlichen Ordnung für die innern Angelegenheiten der Vereine sowohl als für die Beziehungen derselben nach aussen zu andern socialen Gruppen und zum Staate.

Der Einfluss der Staatsverwaltung auf die innere Ordnung der Vereine beschränkt sich in seiner negativen Richtung auf Fernhaltung rechtswidriger Vereinszwecke, auf Verbote der Anwendung unerlaubter Mittel zur Erreichung derselben und Verhinderung eines dem Prinzipe der individuellen Freiheit widersprechenden Gewaltsverhältnisses innerhalb des Vereines. In seiner positiven Richtung besteht der Einfluss in der Förderung einer Organisation des Vereines, und der Oeffentlichkeit der ganzen Vereinsthätigkeit den Mitgliedern gegenüber, sowie in der gesetzlichen Verpflichtung zu einer den Mitgliedern verantwortlichen und haftbaren Vorstandschaft.

Die Geltendmachung dieses Einflusses der Staatsverwaltung geschieht theils schon durch Erlassung gesetzlicher Bestimmungen über die Vereine, den nothwendigen Inhalt ihrer Statuten, (Name

und Sitz, Vorstandschaft, Verpflichtung der Mitglieder) theils sogleich nach der Gründung und Constituirung des Vereines, indem ganz allgemein die Pflicht der Anzeige von der erfolgten Constituirung eines Vereins und der Vorlage der Statuten besteht, wodurch die Verwaltung die Möglichkeit erhält, gesetzlich unzulässige Vereine zu verhindern oder die Statuten in Einklang mit den gesetzlichen Forderungen zu bringen; endlich durch Gewährung eines ausreichenden Schutzes an die Mitglieder der Vereine, wenn von ihnen die Staatsverwaltung angerufen wird, um sich in ihren Vereinsrechten behaupten zu können. Eine allgemeine Oberaufsicht auf die Thätigkeit der Vereine aber entspricht weder den allgemeinen Rechten der Verwaltung in Bezug auf das sociale Leben, noch auch dem Wesen der Vereine, welche nicht als Organe der Selbstverwaltung (nach § 11) sondern als vom staatlichen Organismus gänzlich unabhängige sociale Formen aufgestellt werden müssen. Nur, so weit ein Verein Aufgaben der Staatsverwaltung sich zum Zwecke setzt, kann die Art der Verfolgung dieses Zwecks unter eine staatliche Oberaufsicht gestellt werden, soferne eine solche aus Rücksichten gefordert ist, welche in dem bestimmten Zwecke, nicht aber im Wesen des Vereines und der besondern Natur der Vereinsthätigkeit ihren Grund haben.

§ 61. Die äussere Ordnung des Vereinswesens.

Während die innere Ordnung im Vereine durch diesen selbst, durch seine Statuten, Organe und die Mitglieder hergestellt und erhalten werden kann und dem Staate nur die Aufgabe zufällt, diese ordnende Thätigkeit beständig zu veranlassen und in ihren naturgemässen Schranken zu halten, ist dagegen die äussere Ordnung des Vereinslebens nur vom Staate herzustellen und durchzuführen.

Schon seine juristische Person, die allgemeine Anerkennung und Geltung als Vermögenssubject kann der Verein nur vom Staate ableiten. Dieser wird daher auch die Entfaltung einer jeden Thätigkeit des Vereins nach aussen abhängig machen von einer vorausgehenden stillschweigenden oder ausdrücklichen Anerkennung der Zulässigkeit des Vereins nach seinem Zwecke, seiner Organisation, seinen Statuten etc. etc., und wird diese Anerken-

nung verweigern müssen, wenn ein Widerspruch mit der bestehenden Rechtsordnung überhaupt vorliegt.

In gleicher Weise muss der Staat das Recht der Schliessung und Aufhebung eines Vereins haben, wenn der Widerspruch mit der Rechtsordnung, welcher durch die Vereinsthätigkeit entstanden ist, auf einem andern Wege (Verpflichtung zur Statutenrevision, Aufgeben rechtswidriger Zwecke etc. etc.) nicht erreicht werden kann.

Hievon abgesehen umfasst die äussere Ordnung des Vereinslebens vornehmlich zwei Seiten:

1. die Beziehungen der Vereine zu einzelnen Individuen (Nichtmitgliedern) und andern gesellschaftlichen Gruppen;

2. die Beziehungen zur Staatsgewalt und den von der Staatsverwaltung zu erfüllenden Aufgaben.

ad 1. Die Beziehungen der Vereine zu Individuen, welche nicht Mitglieder sind (vorzugsweise sind es wohl vermögensrechtliche Beziehungen) regeln sich nach dem allgemeinen bürgerlichen Rechte und den etwa für besondere Formen der Vereinigung bestimmten Specialrechten (über Rechts- und Handlungsfähigkeit, Haftpflicht etc. etc.)

Hinsichtlich der Beziehungen zu andern gesellschaftlichen Gruppen ist aber das Verhalten eines Vereins zu andern gleichgearteten noch besonders in's Auge zu fassen.

Innerhalb des Staats kann es keinem Bedenken unterliegen, dass mehre, gleiche Zwecke verfolgende Vereine unter sich in ein Wechselverhältniss, einen Verband treten, um dadurch grossartigere Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten. Die Staatsgewalt, welche über jeden einzelnen Verein durch die Anzeige ein Urtheil in Bezug auf seine innere Ordnung hat und mit dem Rechte ausgestattet ist, Widersprüche mit der Rechtsordnung nöthigenfalls sogar durch Auflösung eines Vereins zu beseitigen, wird eine solche Verbindung mehrer Vereine eben wieder nach den allgemeinen Grundsätzen über die Rechte der Vereine behandeln müssen und nur Sorge zu tragen haben, dass die Unter- und Ueberordnung, in welche Vereine zu einander treten, nicht eine dem Freiheitszwecke widersprechende Form und Ausdehnung annehme. Anders allerdings verhält es sich, wenn eine solche sog. Affiliation

von Vereinen beabsichtigt ist, welche nicht sämmtlich dem gleichen Staate angehören (dem gleichen Gesetze unterworfen sind). Da hier die Staatsgewalt nicht über alle verbundenen Vereine eine Cognition hat, und ihr kein allgemeines Anerkennungs- und Einwirkungsrecht zusteht, so hat sie Grund, eine solche organisirte Verbindung mehrer Vereine als der Einheit und Allgemeinheit der Staatsgewalt widersprechend, zu verbieten. *

ad 2. Das Mass der erlaubten Vereinsthätigkeit richtet sich zunächst nach der materiellen gesetzlichen Ordnung aller derjenigen Angelegenheiten, welche als öffentliche prinzipiell in das Gebiet der Staatsverwaltung fallen. Soweit in diesen Gesetzen absolut gebietende oder verbietende Bestimmungen gegeben sind (z. B. im Münzwesen, der Bankgesetzgebung etc. etc.) ist die sonst freie Wahl der Vereinszwecke und die Vereinsthätigkeit beschränkt. Die Staatsverwaltung darf keinen Uebergriff derselben in die ihr ausschliesslich vorbehaltne Sphäre der Wirksamkeit in öffentlichen Angelegenheiten dulden. Zur Wahrung und Sicherstellung dieser äussern Ordnung der Vereinsthätigkeit verlangt die Staatsverwaltung neben der in bestimmter Form zu erstattenden Anzeige von der Bildung (und Veränderung) eines Vereins mit Recht auch volle Oeffentlichkeit der Vereinsthätigkeit nach aussen (Oeffentlichkeit der Generalversammlungen und Berichterstattung) und verbietet prinzipiell jede geheime Verbindung.

Der Staat darf aber auch seine Kräfte und Mittel nicht den Vereinszwecken dienstbar machen (keine staatliche Execution von Vereinsbeschlüssen) oder einem Vereine dauernd oder vorübergehend seine eigene Autorität zur Geltendmachung eines erhöhten Einflusses leihen. Im Gegentheile muss der Staat auch den Vereinen gegenüber die vollste Neutralität bewahren, und darf keinerlei Bevorzugung einzelner Vereine, Privilegirung etc. eintreten lassen.

Ebensowenig dient jedoch die Staatsverwaltung der gesunden Entwicklung dieser socialen Formen und den wahren Interessen der Vereine wie der Gesammtheit und ihren eigenen Interessen, wenn sie auch in wohlmeinender Absicht sich in die inneren Angelegen-

* Das Recht des Einzelnen, Mitglied eines auswärtigen Vereins zu werden, wird dadurch selbstverständlich nicht berührt.

heiten der Vereine mischt, ihre Thätigkeit zu beeinflussen oder zu leiten versucht oder in anderer Weise eine Bevormundung durchführen will. Die Vereine sind keine Selbstverwaltungsorgane; werden sie vom Staate zur Erfüllung von Staatsaufgaben in den Verwaltungsorganismus einbezogen, so hören sie auf freie Vereinigungen zur Förderung des öffentlichen Lebens zu sein; in dem Masse in welchem ihnen diese Freiheit der Wirksamkeit verloren geht, verschwindet aber auch ihr wahrer Werth für das sociale Leben und verliert dieses selbst eines der wichtigsten Elemente seiner eigenen Kraft. Ja selbst wenn die Staatsverwaltung im Interesse der Entwicklung und Selbstthätigkeit des Volkes Vereine in's Leben ruft, wozu sie bei weniger entwickeltem socialen Leben berechtigt und berufen sein kann, sollte sie die Hinüberleitung solcher Schöpfungen zu freien Vereinen durch allmäliges Zurückziehen ihres ursprünglich geltend gemachten Einflusses als letztes Ziel dieser ihrer Thätigkeit stets im Auge behalten.

§ 62. Verwandte Formen.

Das sociale Leben hat auch eine Menge von Formen entwickelt, welche zwar eine gewisse Aehnlichkeit und Verwandtschaft mit den Vereinen zeigen, ohne doch selbst unter den Begriff der Vereine gestellt werden zu können.

I. Es bezieht sich diese Verschiedenheit zum Theil auf den Zweck der gesellschaftlichen Vereinigung, indem statt eines bestimmten öffentlichen Zweckes ein allgemeines unbestimmtes, aber nicht öffentliches Ziel und Wirken als Zweck gewählt ist (wie z. B. bei religiösen Orden, welche das ganze Leben der Mitglieder ergreifen, ohne eine einzelne bestimmte öffentliche Aufgabe zu erfüllen; bei Gesellschaften welche nur der Unterhaltung gewidmet sind; Studentenverbindungen etc.)

Bezüglich dieser hat die Staatsverwaltung gar keine Veranlassung zu irgend einer besondern Thätigkeit. (Für den nöthigen Schutz der individuellen Freiheit zu sorgen kömmt ihr aus allgemeinen Gründen des Freiheitszweckes zu.) Dagegen stehen solchen Verbindungen auch nicht die Rechte juristischer Personen zu, weil damit zugleich die Anerkennung einer öffentlichen Wirksamkeit und die Stellung unter das Vereinsgesetz oder unter die Ordnung wirth-

schaftlicher Unternehmungen (Erwerbs-, Kapitalgesellschaften etc.) nothwendig würde. Mit einer solchen Anerkennung von Seiten des Staates verschwindet also der eigenthümliche Charakter solcher Vereinigungen.

II. Die Verschiedenheit von den Vereinen kann auch in dem Fehlen des Prinzips der Freiheit der Betheiligung liegen. Hieher zählen beispielsweise die auf Grundlage der ständischen Ordnung theilweise noch bestehenden gewerblichen Innungen und sonstige Berufsgenossenschaften mit öffentlichem Charakter (öffentliche Corporationen); ferner die von der Staatsverwaltung in's Leben gerufenen Verbände (z. B. Deichverbände), Räthe (z. B. Gesundheitsräthe) und Kammern (Ackerbau-, Gewerbs-, Handelskammern). Solche mit vollständigem oder theilweisem Zwange zur Mitgliedschaft bestehende Verbindungen zu öffentlichen Zwecken sind als Hilfsorgane der Staatsverwaltung gar nicht Objekt derselben und von der Ordnung des Vereinswesens und des socialen Lebens überhaupt begreiflicherweise ausgeschlossen.

III. Endlich ist eine verwandte Form der Vereine auch in öffentlichen Versammlungen zu sehen, welche zwar in Bezug auf den Zweck und die Freiheit der Betheiligung mit den Vereinen übereinstimmen, aber einer dauernden Organisation entbehren. Die Staatsverwaltung unterwirft dieselben mit Recht einer besondern gesetzlichen Ordnung, weil sie neben grossen Vortheilen für die Entwicklung des socialen Lebens auch grosse Gefahren für dasselbe in sich tragen, welche vorzugsweise in dem Mangel einer bestimmten Organisation und der in der Regel fehlenden Bestimmtheit der Theilnahmsberechtigung liegen.

Darum verlangt die Verwaltung vorgängige Anzeige einer jeden Versammlung (bei Versammlungen unter freiem Himmel Einholung einer besondern Erlaubniss), vindicirt sich das Recht der Absendung eines besondern Commissärs zu jeder Versammlung und ein allgemeines Auflösungsrecht bei ordnungs- oder rechtswidrigem Verhalten, und macht die Veranstalter solcher Versammlungen für die Einhaltung der Vorschriften über die nothwendigen Vorbereitungen hiezu verantwortlich, während innerhalb der Versammlung jeder Einzelne für sein eignes Auftreten haftet.

V. Capitel. Das Gemeindeleben. *

§ 63. Die sociale Ordnung der Gemeinde.

Die Gemeinde (Ortsgemeinde) hat sich aus einer ursprünglichen Besitz- und Erwerbsgemeinschaft (Markgenossenschaft) allmälig in eine lokale Interessengemeinschaft umgewandelt und damit also ihre Bedeutung nach zwei Richtungen verändert.

Die socialen Beziehungen der Gemeindeglieder sind nicht mehr so intensiv, aber durch Erweiterung auf die lokalen gemeinsamen Interessen überhaupt extensiv bedeutender geworden. Diese Abschwächung und zugleich Ausdehnung der Wirksamkeit der Gemeinde musste auch für die politische Bedeutung derselben eine wesentliche Veränderung herbeiführen.

Mit Erweiterung der Staatsgewalt und der Staatsaufgaben auf alle gemeinsamen öffentlichen Angelegenheiten der Staatsbürger kann eine Autonomie der Gesellschaftsformen nur mehr so weit bestehen bleiben, als sie über den Kreis der örtlich abgeschlossnen Interessen auch in ihren Wirkungen nicht hinausgeht, während alle übrigen öffentlichen Angelegenheiten von der Staatsverwaltung ergriffen werden müssen.

Die Gemeinde kann demnach als sociale Erscheinungsform nur die erste Art gemeinschaftlicher Angelegenheiten in den Bereich ihrer autonomen Thätigkeit ziehen, während sie für letztere zwar als das geeignetste Organ der Selbstverwaltung erscheint, aber der Einheit der Staatsverwaltung untergeordnet sein muss. Die sociale Ordnung der Gemeinde beruht daher auf dem Prinzipe der Autonomie, die politische geht von der auf die einheitliche Organisation der Staatsverwaltung begründeten Selbstverwaltung aus.

Hinsichtlich der politischen Ordnung vgl. §§ 11 und 14.

Aber auch die sociale Ordnung kann nur nach ihrer materiellen Richtung der Gemeindeautonomie überlassen sein; die for-

* Sehr viel Material bietet die deutsche Gemeindezeitung (von Stolp). 1862 ff. Deutsche Vierteljahrschrift an vielen Orten. — bes. vgl. noch: Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden. 1851. Riehl im I. Bande der Naturgeschichte des Volkes. 4. Aufl. 1856. Roscher, II. § 71 ff.

melle Ordnung ist unter allen Umständen Sache der Gesetzgebung des Staates, weil ja die Tauglichkeit und Wirksamkeit der Gemeinde als Selbstverwaltungsorgan davon bedingt ist, wofür doch nur durch allgemeine Organisationsgesetze gesorgt werden kann.

Die formale Ordnung bezieht sich:

1. auf die Stellung der Gemeinde zu ihren Mitgliedern. Da die sociale Bedeutung der Gemeinde in der gemeinsamen Sorge für die innerhalb derselben abgeschlossenen lokalen Interessen besteht, so muss auch jeder als Mitglied der Gemeinde (Gemeindebürger) anerkannt werden, der seinen dauernden Aufenthalt in derselben hat, weil an der gedeihlichen Thätigkeit für diese Zwecke jeder sesshafte Bewohner ein unmittelbares Interesse hat. Es versteht sich hiebei, dass nur selbständige Personen Gemeindebürger sein können, sowie dass die Stellung der Frauen in der Gemeinde analog ihrer Stellung im Staate sein muss, da das Gemeindebürgerthum neben seinem socialen auch einen öffentlich rechtlichen Charakter hat. — Personen, welche sich nur vorübergehend in einer Gemeinde aufhalten oder noch nicht eine zur Begründung eines dauernden Aufenthalts gesetzlich bestimmte Zeit hindurch in der Gemeinde wohnen, oder aus besondern Gründen (Armuth, Bescholtenheit) von dem Rechte der Gemeindebürger ausgeschlossen sind, werden als Gemeindeangehörige zwar immer eine gewisse Bedeutung für die Gemeinde haben und damit auch gewisse Rechte in Anspruch nehmen können, aber doch nicht den dauernden Gemeindemitgliedern (Bürgern) gleichzustellen sein. Auch wird es der Gemeinde unbenommen sein müssen, Bürgerrechte durch Vertrag oder Ehren halber zu verleihen, soweit das Gesetz solches allgemein gestattet.

Die sociale Bedeutung einer Gemeinde wird aber auch wieder mitbestimmt von den persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnissen ihrer Bürger, da diese für die Leistungsfähigkeit der Gemeinde ausschlaggebend sind. Die hier auftretenden Unterschiede können demnach für die Gemeinde selbst nicht bedeutungslos sein und müssen einen Ausdruck in dem Umfange der Berechtigung und Verpflichtung der Mitglieder erhalten; eine Verschiedenheit des materiellen Inhalts der Bürgerberechtigung wird sich auch insbesondere durch die verschiedene sociale Bedeutung der Stadt- und

Landgemeinden ergeben. Am meisten werden sich diese Unterschiede in den Wahlrechten und der Abgabenpflicht ausdrücken.

2. Die Stellung der Gemeinde zu andern gesellschaftlichen Kreisen und Gemeinden wird zunächst durch den Charakter der Gemeinde als selbständiger socialer Körper bestimmt; darnach kann von keiner andern als politischen (administrativen) Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einer Grossgemeinde durch einen Act der Gesetzgebung die Rede sein; denn nur als Selbstverwaltungskörper unterliegen die Gemeinden solchen organisatorischen Massregeln der Staatsgewalt. Sociale Gruppen innerhalb der Gemeinde müssen aber auch in ihrer Verfassung zur Geltung kommen; ja die Mannigfaltigkeit des socialen Inhalts und seine Bedeutung für die Gemeinde erhalten erst hiedurch einen recht entsprechenden Ausdruck. Indem den Vereinen, Corporationen etc. in der Gemeinde eine ausdrückliche Anerkennung und als Consequenz hievon ein Einfluss auf die Wirksamkeit der Gemeinde eingeräumt wird, gewinnt die Gemeinde selbst aus der Vielheit der in ihr wirkenden Kräfte erhöhte Leistungsfähigkeit und Bedeutung für die socialen Interessen ihrer Bürger.

3. Die formale Ordnung der Gemeinde bezieht sich dann endlich auf die Organisation derselben. Die Doppelstellung der Gemeinde im Gesellschafts- und Staatsleben muss denn auch hier zum entsprechenden Ausdrucke kommen.

In der Verfassung der Gemeinde steht

a) dem (politischen) Heimathsrechte das sociale Bürgerrecht gegenüber und bedeutet die Summe von Rechten, welche der Einzelne an der socialen Persönlichkeit der Gemeinde hat (Mitwirkung bei der Autonomie und Verwaltung der socialen Aufgaben); dasselbe ist an gewisse persönliche und (in seiner Ausdehnung) an wirthschaftliche Bedingungen geknüpft, und in der Form der Ausübung verschieden für Stadt- und Landgemeinden als Wahl- oder Versammlungsrechte bestimmt;

b) auch in den Organen der Gemeinde muss sich der verschiedene Wirkungskreis der autonomen Gemeinde und des staatlichen Verwaltungsorgans aussprechen. Gewisse Organe, deren der Verwaltungsorganismus nicht entrathen kann (die Vorstände, Räthe etc.) müssen allerdings für die ganze Gemeinde gelten; die Besor-

gung einzelner Angelegenheiten gemeindlicher Autonomie kann aber auch füglich entweder vollständig andern Organen übertragen werden oder es kann doch ein die ersteren controlirendes Organ von der Gemeinde gewählt sein, soferne daselbe nicht im Widerspruche mit der gesetzlichen Organisation sich befindet.

§ 64. Der Besitz der Gemeinde.*

Die Gemeinde als juristische Person erwirbt und besitzt Vermögen zur Erfüllung ihrer Doppelbestimmung für das sociale und politische Leben. Im ersten Falle erscheint es dem Staate gegenüber als Privatvermögen, und muss der vollkommen freien Verfügung und Verwendung zu den Zwecken der Gemeinde anheimgegeben sein. Im zweiten Falle dagegen ist es mittelbares Staatgut, dient zur Deckung partikularen Staatsbedarfs und steht demnach nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zwar unter der unmittelbaren Verwaltung der Gemeinde, jedoch mit Vorbehalt des staatlichen Oberaufsichtsrechts.

Daneben tritt noch häufig ein drittes Vermögen in der Hand der Gemeinden auf, welches zum ausschliesslichen Privatnutzen von Gemeindebürgern oder Gemeindeangehörigen bestimmt ist und als reines Privatvermögen erscheint.

I. Das Gemeindegut der ersten Art dient zur Verfolgung derjenigen Aufgaben der Gemeinde, welche ihr innerhalb ihres autonomen Wirkungskreises zukommen. Die Verwendung desselben kann also nur zum Nutzen der ganzen Gemeinde geschehen, und die gesammte Bürgerschaft muss demnach auch das Recht der Bestimmung über Art und Weise der Vermögensverwendung haben. Reicht das Einkommen aus eigenem Vermögen der Gemeinde nicht hin zur Deckung der zur Erfüllung ihrer socialen Aufgaben nothwendigen Ausgaben, so muss der gesammten Gemeinde auch die Befugniss zur Erhebung von Umlagen von den Gemeindebürgern zustehen, weil ohne diese die Gemeinde ihre nothwendigen Functionen für das sociale Leben nur unvollkommen erfüllen könnte.

II. Zu dem Vermögen der zweiten Art sind alle jene Bestandtheile des Gemeindevermögens im weiteren Sinne zu zählen,

* Vorzüglich Roscher a. a. O.

welche für den der decentralisirten Verwaltung zur Deckung übertragenen partikulären Staatsbedarf bestimmt sind (z. B. Schulgebäude). Eine freie Verfügung und Verwendung kann desshalb der Gemeinde auch nur insoweit eingeräumt sein, als sie in Verfolgung dieser Staatsverwaltungsaufgaben selbständig ist; die nothwendige Verantwortlichkeit der Centralverwaltungsorgane wird daher auch immer eine Oberaufsicht derselben über diesen Theil der Gemeindevermögensverwaltung erheischen. Zur Deckung des für Erfüllung solcher Selbstverwaltungsaufgaben erwachsenden Bedarfes sind Gemeindesteuern zulässig, doch muss hier das Recht der Gemeinde von einer besondern Verleihung der Staatsgewalt abgeleitet werden, welche daher auch über Mass und Art der Erhebung allgemeine Bestimmungen erlassen, und über die Ergebnisse der Besteuerung Nachweise verlangen kann.

III. Hinsichtlich des sog. Nutzungsgutes (Genossengut, Allmende), an welchem nur einzelne Gemeindeangehörige (die sog. Realgemeinde) Nutzungsrechte haben, kann dem privatrechtlichen Charakter desselben entsprechend der Staatsverwaltung kein Recht der Oberaufsicht oder sonstigen Beeinflussung zustehen. Auch enthält das Gemeindebürgerrecht als solches keinen Anspruch auf Mitgenuss dieses auf besonderer historischer Berechtigung beruhenden Gemeindegutes; diess unterliegt daher auch nicht der allgemeinen Vermögensverwaltung der Gemeinde, sondern muss vom übrigen Gemeindevermögen ausgeschieden und den Privatberechtigten ungeschmälert erhalten werden.

Die Ausscheidung und Verwaltung dieser drei Vermögensgruppen in der Gemeinde wird bei einigermassen entwickelter Organisation der Selbstverwaltung um so leichter, als ja ohnehin für die wichtigsten Aufgaben derselben (Armenwesen, Schule etc.) besondere Ausschüsse (Commissionen) gebildet werden müssen, welchen naturgemäss auch die Verwaltung und Verwendung des diesem Zwecke gewidmeten partikulären öffentlichen Vermögens zustehen muss. Für die Verwaltung des Nutzungsgutes (Allmende) wird ja bei der besonderen privatrechtlichen Stellung desselben eine selbständige Vermögensverwaltung bestehen müssen, und das eigentliche Vermögen der autonomen Gemeinde (Kämmereigut) ist dann das Objekt der selbständigen gemeinsamen Vermögensverwaltung;

die Gesammtheit der im autonomen Wirkungskreise der Gemeinde stehenden Ausgaben und Einnahmen bildet dann den Inhalt des Gemeindebudgets.

Besondere administrative Massregeln können noch nothwendig werden, wenn die aus Grundbesitz bestehende Allmende oder sonstiges Gemeindegrundvermögen eine für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde schädliche Ausdehnung oder Benützung hat. Auf Grund der in § 33 ausgeführten allgemeinen Berechtigung des Staates zu besonderer Einwirkung auf das Privat- und Corporationsgrundeigenthum sind gesetzliche Bestimmungen zulässig, welche die Auftheilung eines solchen Gemeindebesitzes erleichtern, nöthigenfalls sogar zwangsweise vorschreiben. Insbesondere kann die Beseitigung der Gemeinweide auf diesem Wege erfolgen, wo diess Voraussetzung der Durchführung allgemein wirthschaftspolitischer Massregeln ist. Es versteht sich jedoch dabei, dass mit Durchführung solcher Massregeln ein Ablösungs- und Ausgleichungsverfahren (vgl. § 57) Hand in Hand gehen muss, um keine ökonomische Schädigung der Berechtigten herbeizuführen.

SACHVERZEICHNISS.

Die Zahlen weisen auf die Seiten des Buches.

A.

D.

E.

F.

G.

L.

M.

N.

O.

P.

Q.

R.

heben oder beschränken. Das Privatrecht an der Substanz wird demnach nur da beseitigt werden können, wo sein Fortbestand mit der Verfolgung des Staatsgebietsrecht unvereinbar wird; dagegen kann der Staat einen Anspruch an den Werth des Immobile aus diesem seinem stärkeren Rechte nicht erheben, weil er dadurch ja nur das Staatsgebietsrecht, beziehungsweise seine Verwaltungsaufgaben auf dem ganzen Gebiete, in vollem Umfange zur Geltung bringen will.*

Die Fälle, in welchen der Staat im Interesse der ungehinderten Durchführung der Staatszwecke in die Freiheit des Privateigenthums am Staatsgebiete eingreift, lassen sich unter folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen:

1. Administrative Aufhebung des Privateigenthums — Enteignung, Expropriation.**

2. Administrative Beschränkung des Privateigenthums — staatsrechtliche Servitutenbestellung, Enteignung des Gebrauchs.

In diesen beiden Fällen nimmt der Staat die Substanz vollständig oder nur einzelne Eigenschaften derselben in Anspruch, um entweder selbst Anstalten zu errichten oder administrative Massregeln im Interesse der Verfolgung der Staatszwecke durchzuführen, soferne der im Privateigenthume gelegene Widerstand auf keinem andern Wege beseitigt werden kann. Die prinzipielle Begründung des staatlichen Enteignungsrechtes liegt daher in den staatlichen Hoheitsrechten in ihrer räumlichen Beziehung — Staatsgebietsrecht; die concrete Motivirung der administrativen Aufhebung oder Beschränkung des Eigenthums kann nur durch den Nachweis geliefert werden, dass die Entfaltung staatlicher Thätigkeit auf einem bestimmten Theile des Staatsgebiets im Interesse eines anerkannten Staatszweckes gelegen und nur durch Beseitigung oder Beschränkung des Privateigenthums zu erreichen sei. Daraus folgt denn

* Eine weitere Ausführung und Begründung dieser Ansicht habe ich in der Abhandlung „die Rechtsverhältnisse des Staatsgebiets" in der Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften, 1870, II. u. III. Heft, zu geben versucht.

** Hierüber u. a. G. Meyer das Recht der Expropriation. 1868. Thiel. Expropriationsrecht und Verfahren. 1866.

auch, dass von einer Enteignung bei Mobilien nur in uneigentlichem Sinne gesprochen werden kann; in Wahrheit liegt hier immer ein Fall des Staatsnothrechts vor; für die regelmässige Expropriation beweglicher Sachen um der blossen Nützlichkeit für die Staatszwecke willen fehlt jede staatsrechtliche Basis, wenn man nicht auf die veraltete Lehre von einem dominium eminens über alles Privateigenthum zurückkommen will.

Die Enteignung ergreift aber dennoch auch nur die Substanz des Grundeigenthums, nicht auch den Werth; denn nur soweit die Nothwendigkeit ausschliesslicher staatlicher Verfügung über dasselbe geht, reicht auch die Berechtigung zur Enteignung; der Werth des Immobilareigenthums ist aber keine Bedingung für die Möglichkeit staatlicher Thätigkeit; derselbe ist daher dem Enteigneten voll und zugleich mit der Enteignung zurückzugeben. (Entschädigung).

3. Administrative Beschränkung der Benützung des Privateigenthums. Diese findet ausschliesslich aus wirthschaftspolitischen Gründen statt und äussert sich in den Verwaltungsgesetzen und Vorschriften in Bezug auf einzelne Erwerbszweige (besonders bei Bergbau, Jagd und Forstbetrieb etc.). Siehe hierüber das folgende Capitel.

4. Administrative Aufhebung dinglicher Rechte an fremdem Grund und Boden. (Grundentlastungen und Ablösungen). In so weit die mannigfachen Unfreiheitsverhältnisse der ständischen Gesellschaftsordnung einen staatsrechtlichen Charakter trugen, gründen sich diese Massregeln auf das Recht des Staates innerhalb des Staatsgebietes ausschliesslich staatsrechtliche Befugnisse auszuüben. Aber auch soweit diese Beschränkungen rein privatrechtlicher Natur waren, ist der Staat zu ihrer Aufhebung befugt, weil sie die Geltendmachung der Staatszwecke, besonders den individuellen Freiheitszweck und den gesellschaftlichen Culturzweck und daher die Verwaltungsthätigkeit für das persönliche und das wirthschaftliche Leben aufhielten. Selbstverständlich ist auch die Entschädigungsfrage ganz anders gelagert als bei der Enteignung. Soweit die Eigenthumsbeschränkungen und Grundlasten staatsrechtlichen Charakter und Ursprung hatten, kann davon überhaupt keine Rede sein; privatrechtliche Grundlasten dagegen

betheiligten Uferbesitzern, in deren Interesse die Anlage vorzugsweise hergestellt wird, zu tragen; ein Zuschuss aus Staatsmitteln ist jedoch wegen der Bedeutung derartiger Schutzmassregeln für ganze Gegenden nicht nur wünschenswerth, sondern sogar geboten.

III. Massregeln zur Unterdrückung der Gefahr sind insbesondere die Verbreitung der Nachricht nahender Ueberschwemmung, die Bereithaltung und zweckmässige Verwendung von Rettungsanstalten (Bote etc.) unter zwangsweiser Mitwirkung der benachbarten Bevölkerung, sowie besondere Anordnungen und Vorkehrungen bei Eisgang in Flüssen (Aufstellung von Eisbrechern, Anlegung von Kanälen im Eise etc.).

IV. Zum Schutze des Viehstandes gegen Krankheiten, welche epidemisch auftreten (Epizootien), sind zum Theil ähnliche Massregeln anzuwenden, wie sie bei der Verwaltung des öffentlichen Gesundheitswesens geboten sind; durch eine allgemeine Anzeigepflicht der Viehbesitzer muss die Verwaltung über das Auftreten einer solchen Krankheit rechtzeitige Information erlangen; Sperre gegen das Ausland, Absperrung von Häusern und Ortschaften im Inlande oder Consignirung des verdächtigen Viehes müssen zur Verhütung einer weitern Verbreitung angeordnet werden; bei hartnäckigen Krankheiten, wie z. B. bei der Rinderpest, kann nur äusserst strenges Vorgehen (Schlagen aller verdächtigen Stücke) eine Weiterverbreitung verhüten. Für solche Fälle ist aber, da die Massregeln im Interesse der Gesammtheit vorgenommen werden, der einzelne Viehbesitzer, dessen Viehstand denselben zum Opfer gefallen ist, billig durch die Verwaltung zu entschädigen. Zur Vermeidung der Einschleppung ist auch besonders eine polizeiliche Ueberwachung der Viehmärkte durch besonders aufgestellte Thierärzte nothwendig.

V. Die Ordnung des Versicherungswesens.**

Die Volkswirthschaft zeigt in dem Versicherungsprinzipe den

---

* Vgl. Schenk, Die Wasserrechtsfrage. 1860. Stein L., Die Wasserrechtslehre in Haimerl's Magazin. XVIII. 2.

** Viel Belehrung findet sich in der „Zeitschrift für Versicherungsrecht“ von Malss. 1865 ff. Hauptwerk auch für die Technik des Versicherungswesens ist: Masius, Lehre der Versicherung. 1846. Ferner kommen in Betracht: Saski, Jahrbuch für das gesammte Versicherungswesen. Elsner, Versicherungszeitung und Assecuranzalmanach.

Weg an, auf welchem die wirthschaftlichen Folgen eines nicht vorhergesehenen Unglücksfalls für das Vermögen gemildert oder ganz beseitigt werden können. Es ist die Versicherung eine Form der genossenschaftlichen Selbsthilfe, mag dieselbe nun als unmittelbare oder als mittelbare Genossenschaft auftreten. (Gegenseitigkeitsversicherung — Spekulationsversicherung.)

Dadurch ist die Verwaltung jeder Pflicht zur Herstellung und Leitung eigener staatlicher Versicherungsanstalten überhoben; denn zu positiver Unterstützung des wirthschaftlichen Lebens ist sie nur dann veranlasst, wenn der Einzelne sich selbst oder in freier gesellschaftlicher Verbindung die Bedingungen seiner wirthschaftlichen Bedürfnissbefriedigung nicht herzustellen vermag. Aber auch abgesehen von dieser prinzipiellen Entscheidung ist die Führung eigener Landesversicherungsanstalten, welche besonders zur Versicherung von Gebäuden gegen Feuerschaden vielfach bestehen, von praktischen Gesichtspunkten nicht zu empfehlen, weil sie nicht bloss da als vollständig entbehrlich sich zeigen, wo sie nicht bestehen (Frankreich, England, Oesterreich), sondern auch mit allen der industriellen Thätigkeit der Staatsverwaltung anklebenden Mängeln und Nachtheilen versehen sind (Stagnation in den Satzungen, theure und minder sorgsame Geschäftsführung, daher auch höhere Versicherungsprämien). Am stärksten treten diese Nachtheile auf, wo die staatlichen Versicherungsanstalten ausschliessende Befugnisse haben, weil hier noch die aus dem Monopol immer entstehende Ausbeutung des Publikums und in Folge mangelnder Concurrenz noch grössere Lässigkeit in Berücksichtigung der Vortheile einzutreten pflegt.

Eine Verbindung des staatlichen Versicherungsgeschäfts mit andern Zweigen der Verwaltung zur Kostenersparung, welche man dann oft als einen Vortheil solcher Anstalten, gegenüber den Privatversicherungsgesellschaften, rühmt, kann nur auf Kosten der Sorgfalt für beide Arten der administrativen Thätigkeit geschehen.

Ebenso wenig kann ein besonderer Vortheil einer solchen Staatsanstalt für Gebäudeversicherung in der günstigen Wirkung auf den Credit der Hausbesitzer, denen hier eine Versicherung nie versagt werde, gesehen werden, weil das gleiche von jeder Privatversicherungsgesellschaft oder wenigstens bei einiger Concurrenz von

W.

Z.

